UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

LÉGISLATION DES DÉBITS DE BOISSONS

ET DES RÉFORMES A Y APPORTER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

PAR

Henri FERRIER

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI

—

1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

LÉGISLATION DES DÉBITS DE BOISSONS

ET DES RÉFORMES A Y APPORTER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

ACAD. LOCD. MAT. HIBL.

PAR

Henri FERRIER

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI

—

1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, Professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, Professeur de Droit administratif.

LABORDE, Professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

CHARMONT, Professeur de Droit civil.

CHAUSSE, Professeur de Droit romain.

VALÉRY, Professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

MARGAT, Professeur de Droit civil.

PERREAU, Professeur de Procédure civile.

MOYE, Professeur de Droit international public.

RIST, Professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, Secrétaire

GLAIZE, professeur honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. **CHARMONT**, *Président.*

BRÉMOND, **CHAUSSE**, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

MEIS

H. F.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534902_0007

DE LA LÉGISLATION DES DÉBITS DE BOISSONS

ET DES RÉFORMES A Y APPORTER

INTRODUCTION HISTORIQUE

Si l'intempérance est aussi ancienne que le monde, et si la vérité de l'adage romain *Nulla in parte mundi cessat ebrietas* n'a fait que se fortifier avec l'histoire, il faut reconnaître que l'homme s'est, de bonne heure, efforcé de la restreindre.

Dès la plus haute antiquité, les cabarets, où l'ivrognerie se manifestait plus particulièrement, ont été réglementés par de sévères mesures, et leurs habitués étaient l'objet de la réprobation générale. C'est ainsi qu'à Athènes, c'était une honte de fréquenter les cabarets : il n'y avait guère que la vile populace qui s'y rendît, et Solon avait édicté la peine de mort contre ceux qui s'enivraient en public. Plutarque nous rapporte que Xerxès, furieux de la révolte des Babyloniens, leur interdit l'usage des armes et leur ordonna, sous peine des châtiments les plus sévères, de passer leur vie dans les cabarets et autres lieux de débauche, bien sûrs qu'énervés, ils n'auraient ni la pensée, ni la force, de tenter de nouvelles rébellions.

La police athénienne, préoccupée des excès de l'ivresse et de leurs suites funestes pour l'ordre public, avait organisé les *omoptes* ou inspecteurs des vins, au-dessus desquels se trouvait un officier supérieur, administrateur général des vins et tavernes. Le cabaretier athénien devait aussi relever de l'*opsonome*, magistrat qui faisait observer les lois sur les vivres, car dans les cabarets on faisait aussi commerce de nourriture, et comme dans nos tavernes, on y donnait à boire et à manger.

A Rome, l'ivresse était aussi très durement punie. Une loi de Romulus, reproduite dans la loi des XII Tables, permettait au mari de répudier sa femme quand elle avait bu du vin, et Caton, lui-même, qui, au dire d'Horace, aimait à réchauffer sa vertu avec le jus de la vigne, prétend que les Romains ne donnaient de baisers à leurs parentes que pour s'assurer qu'elles n'avaient pas bu de vin. Dans la suite, cette sévérité se relâcha, et l'ivrognerie devint un des grands maux du peuple romain, sévissant autant chez les patriciens que dans les basses classes. Les mesures législatives qui furent alors rendues en vinrent à réglementer les conséquences de l'ivresse, et à trouver une circonstance atténuante dans l'ébriété. C'est ainsi que la peine de mort ne put plus être prononcée contre celui qui commettait un crime sous l'influence du vin, et que le soldat ivre, qui laissait échapper un prisonnier confié à sa garde, ne pouvait être puni aussi gravement que celui qui était de sang-froid.

Les cabarets pullulaient aussi à Rome, principalement autour des spectacles, des cirques, des gymnases,

et surtout des temples, par suite de l'habitude qu'avaient les Romains de manger, après le sacrifice, les chairs de la victime. C'étaient bien souvent des lieux de débauche, et si la police romaine fermait les yeux, un édit mettait les maîtresses et servantes de cabarets hors la loi promulguée contre les adultères, leur faisant un bénéfice de l'infamie de leur métier. Quant aux cabaretiers eux-mêmes, qui étaient, pour la plupart, des affranchis ou des étrangers de race servile, s'il était reconnu qu'ils avaient, pour le service de leur établissement, des filles ou femmes prostituées, ils étaient déclarés infâmes.

De leur côté, les Gaulois, nos ancêtres, étaient loin de pratiquer la tempérance. Ayant appris des Phocéens l'art de cultiver la vigne, ils s'adonnaient volontiers au vin, à tel point qu'en l'an 92, Domitien donna l'ordre d'arracher la vigne en Gaule. En 282, Probus revint sur cette disposition, qui avait eu pour effet de généraliser la consommation de la bière.

Les tavernes et cabarets étaient placés sous la surveillance de l'édile, et la police de ces repaires n'était pas petite besogne. Magistrat sévère, l'édile apparaissait à chaque instant, faisant respecter les lois sur les jeux défendus, ayant toujours en main la loi pour faire donner raison à ses rigueurs, et pouvant même, au besoin, faire de sa propre autorité des édits exécutoires, aussitôt que quatre de ses collègues les avaient validés. Il avait droit d'inspection sur toutes les marchandises, et pouvait franchir le seuil des tavernes, voir ce qu'on y servait, et veiller à ce que les prix ne soient pas trop élevés et surtout à ce que les poids et mesures soient

conformes aux étalons publics gardés dans le temple de la déesse Ops, et dans celui de Jupiter Capitolin. — Sur un décret de l'empereur, l'édile pouvait arrêter dans les tavernes la vente de telle ou telle denrée et y restreindre toute consommation au seul débit du vin. Tibère, le premier, avait lancé un de ces décrets rigoureux, et Claude confirma l'édit de son prédécesseur.

Avec le christianisme, l'ivrognerie, tant des Romains que des nouveaux habitants de la France, trouva dans les adeptes de la religion nouvelle, des ennemis énergiques. Dès le règne d'Alexandre Sévère, les cabaretiers romains se mirent en lutte ouverte avec les chrétiens, car ils semblaient pressentir le coup mortel que la nouvelle religion allait indirectement porter à leur métier, par ses préceptes d'austère morale et de sobriété. En cherchant à détruire les sacrifices, elle les anéantissait eux-mêmes.

Devenus en conséquence hostiles à l'esprit et au culte nouveaux, ennemis également des empereurs chrétiens, ces derniers, pour les ruiner, les accablèrent de redevances énormes, qui étaient la condition de la tolérance qu'on leur accordait en les laissant subsister. Aux vexations de toutes sortes, on ajouta l'infamie. Le livre VII du Code théodosien, renchérissant sur la pruderie des vieilles lois romaines, déclarait illégitimes les enfants nés d'un noble et de la fille d'un tavernier, même s'il y avait mariage entre eux.

Nous retrouvons les cabarets dans le monde barbare, en moins grand nombre toutefois, à raïson des vertus hospitalières des Germains et des Burgondes, ce qui ne les empêchait pas, du reste, d'être très intempérants.

Les cabarets se trouvaient surtout dans les Etats de Théodoric, c'est-à-dire en Italie. Le cabaretier italien n'avait pu être dépossédé et disparaître, et comme le dit M. Michel, « il était resté debout au milieu des peuplades nouvelles, avec ses vieilles habitudes, son amour du sol, son astuce, tout prêt à tromper les lois du Code barbare, comme il avait trompé les lois romaines » (1). Cassiodore, ministre honnête homme, essaya de prévenir leurs friponneries d'auberge, en établissant le tarif auquel pouvaient être vendues les denrées. Les Pères de l'Eglise, de leur côté, luttaient toujours énergiquement contre l'intempérance, et les ecclésiastiques qui, dès les premiers temps de l'invasion barbare, servirent de conseillers aux princes, n'hésitèrent point à user de leur influence pour faire réprimer les excès. La loi des Lombards en porte des traces. Charlemagne rendit lui-même plusieurs capitulaires empreints d'une grande sévérité contre l'ivresse. Des redevances royales ou ecclésiastiques, d'ailleurs très élevées, grevaient la vente des boissons.

Ces dispositions, comme on le pense, étaient fort mal accueillies et furent encore plus mal observées. L'ivrognerie était, en effet, malgré tout, très répandue, même dans les hautes classes, et n'avait rien de dégradant. D'après M. Michel, les prêtres et les moines étaient les hôtes les plus assidus des cabarets, à tel point que le concile d'Aix-la-Chapelle de 817 dut régler la consommation de chaque communauté et que le concile de Tours de 1282 interdit à tout prêtre d'entrer dans un

(1) Histoire des auberges, cabarets et hôtelleries.

café. —A cette époque, d'ailleurs, par une sorte de contradiction, tout individu avait le droit d'ouvrir taverne, pourvu qu'il eût de quoi payer le chantelage à son seigneur, c'est-à-dire un denier par tonneau mis sur «chantier». La police prévôtale n'en demandait pas davantage.

Au cours des siècles suivants, l'histoire des cabarets n'est qu'une série de mesures prises par les rois de France, et tendant à réglementer de plus en plus étroitement le fonctionnement de ces établissements dans le royaume. Le roi saint Louis, le premier, décide qu'en plus des droits seigneuriaux, les cabaretiers devraient, pour exercer leur commerce, acheter du roi une licence, qui s'est toujours maintenue depuis. En août 1365, paraissent les statuts et règlements des débitants de vin de Paris, établissant les droits, privilèges et obligations de cette confrérie. En 1373 et en 1397, deux ordonnances prescrivent la fermeture des tavernes, dès que le couvre-feu de dix heures est sonné; de plus, elles leur interdisent de donner asile aux teneurs de brelan et aux ivrognes, et prohibent la fréquentation des cabarets aux gens de métier. En 1410, un règlement sévère réduit à soixante le nombre des cabarets à Paris, et le 13 février 1498, le roi Henri VI rend une ordonnance en réduisant encore le nombre à trente-quatre pour des raisons d'ordre politique. A ce moment, en effet, Paris et la France étaient aux mains des Anglais. Nos vins, proie de la conquête, étaient importés en Angleterre. Aussi la plupart des cabaretiers fermaient-ils boutique ou ne l'ouvraient-ils que pour tenir chez eux des assemblées clandestines où se tramait la ruine de l'Anglais.

A côté de ces règlements, dont certains étaient fort justes dans leur rigueur, il en était d'autres qui paraissent puérils, comme, par exemple, une ordonnance de 1467, qui détermine la forme que devront avoir les bancs de cabaret, et qui met à l'amende le menuisier coupable de n'avoir pas observé, pour leur construction, les mesures fixées par les règlements: même minutie aussi, pour les enseignes des cabarets, signe du rendez-vous des habitués, et dont le nom de certaines est demeuré célèbre. Une ordonnance de 1415 décrétait que tout cabaret vendant du vin parfumé de sauge ou de romarin porterait, au lieu d'un bouchon de lierre, un cerceau pour enseigne.

Toute cette réglementation n'empêchait pas, du reste, les abus de se commettre au cabaret, de jour en jour plus nombreux, et l'ivrognerie se répandait dans tous les milieux. Emu de cette situation, François 1er rappela les ordonnances de ses prédécesseurs et intervint directement lui-même, en édictant des peines sévères contre les ivrognes. Le 6 avril 1574, le prévôt de Paris défendit à son tour aux cabaretiers, sous peine de prison, de recevoir des buveurs les dimanches et jours fériés pendant les offices religieux, ainsi que les trois derniers jours de la semaine sainte. En 1577, Henri III interdit aux taverniers de recevoir des mineurs et de leur faire crédit: il taxa le vin à trois sols la pinte, et réglementa le droit de licence. — Louis XIII, reproduisant et aggravant ces mesures, décida à son tour que les dettes et acquisitions faites au cabaret seraient nulles, alors même qu'un notaire y serait intervenu.

A cette époque, d'ailleurs, les classes aisées étaient

loin d'exercer une influence salutaire, et les nobles se débauchaient fréquemment dans les environs de Paris, à Bagnolet et principalement à Saint-Cloud. Gaston d'Orléans allait souvent faire de royales orgies dans le cabaret de la Duryer, en compagnie de Bassompierre et autres gentilshommes, puis se rendait chez le Neveu, et s'y livrait à cette honteuse débauche rapportée par Sandras de Courtilz et par MM. Michel et Ed. Fournier. Les hommes de lettres, de leur côté, aimaient fort à fréquenter les auberges, notamment les tavernes de la Pomme de Pin, de la Croix de Lorraine, et les dames de la noblesse ne dédaignaient point d'y paraître, gourmandes des liqueurs à la mode, telle la duchesse de Vendôme, mourant au dire de Saint-Simon, « de s'être blasée de liqueurs fortes, dont elle avait son cabinet rempli ».

Toutefois, jusqu'alors, la consommation de l'eau-de-vie était très restreinte et l'alcool était un produit de la pharmacie et non du cabaretier. Les ordonnances du temps visaient l'abus du vin, sans paraître considérer d'autre boisson ; et l'eau-de-vie ne passait point alors, pour un véritable poison. L'habitude s'en développa et commença à s'en répandre dans le peuple, lorsque, attirés par Colbert, les ouvriers allemands, anglais et hollandais apportèrent en France le goût des boissons alcooliques fort en usage dans leur pays, et ce vice se manifesta surtout dans les régions du Nord.

L'alcool n'était pourtant pas une nouveauté, car son origine remontait au XIII[e] siècle. Un alchimiste arabe, cherchant un dissolvant universel, avait trouvé un liquide inconnu jusqu'à ce jour, auquel il fut donné le nom

d'alcool. Pendant longtemps, considéré comme un poison, on ne l'avait délivré que par gouttes soigneusement comptées. Puis, on en vint à y voir le remède souverain, et à lui attribuer même les effets d'une panacée universelle, à tel point que son usage ne tarda pas à se répandre partout, et que le peuple se jeta aveuglément dans l'abus du nouveau liquide. Causant d'abord ses effets néfastes parmi les populations du Nord, en Hongrie, en Bohême, en Pologne, en Russie et même en Angleterre, la consommation abusive qu'on en fit nécessita, dans ces divers pays, des mesures répressives énergiques contre l'ivrognerie et les excès. Les magistrats de Francfort, attribuant la mortalité considérable de cette ville à l'alcool, en prohibèrent la vente en 1582 et en 1606. En 1652, la diète de Souabe avait pris la même mesure, et en 1691, un édit du duc de Brunswick en limita le débit. D'après cette ordonnance, les marchands ne pouvaient donner, par jour et par personne, plus d'un bon gros d'eau-de-vie du Rhin ou de France. Les réunions de buveurs étaient interdites, et des peines sérieuses prononcées contre ceux qui s'enivraient d'eau-de-vie. Les débitants, de leur côté, encouraient une amende de 20 écus pour chaque infraction, et ils étaient passibles d'une amende d'un écu, quand ils vendaient à crédit de l'eau-de-vie. — En Suède enfin, les mêmes considérations avaient poussé le roi à ériger en monopole royal, la fabrication de l'eau-de-vie, en 1747.

En France, introduite dans le peuple vers la fin du XVII[e] siècle, l'eau-de-vie passa vite de l'officine des pharmaciens à celle des débitants. Dès 1680, la vente s'en fit publiquement, et, peu après, on put voir des

individus désignés pour la première fois, par l'ordonnance des Aides, sous le nom de porte-cols, parcourir les rues de Paris, et offrir aux passants la liqueur qu'ils portaient dans de petits tonneaux. La consommation prit bientôt une extension considérable, encouragée par l'indulgence publique. On chercha alors à remédier aux désordres dont on commençait à saisir les causes.

L'ordonnance de 1680 éleva le droit d'entrée des alcools de 25 sols à 45 livres; des règlements de police tendirent même à prohiber la nouvelle liqueur. Le gouvernement rendit aussi, en 1686, un édit frappant à l'entrée les eaux-de-vie de droits excessifs. Un édit de 1713 interdit la distillation du cidre, du poiré, de la bière, des marcs de raisins et des lies. — En 1718, le Parlement de Dijon, et en 1723, le duc de Lorraine, déclarèrent nulles les dettes et obligations contractées dans les cabarets : rien n'y fit, et la consommation alcoolique grandit de jour en jour. En 1788, elle était de 168.857 hectolitres pour toute la France, chiffre très considérable pour l'époque.

Le nombre des cabarets était toujours allé en augmentant, et vers la fin du XVIII[e] siècle il avait atteint un chiffre fort respectable. Louis XVI avait bien, en 1780, comme ses prédécesseurs, rendu une ordonnance réglementant à nouveau leur fonctionnement : mais malgré toutes les prohibitions édictées, des excès fâcheux n'en continuaient pas moins à se produire. Si les gens de lettres, les beaux esprits, se réunissaient dans les cafés qui commençaient à servir du café et des liqueurs étrangères (notamment au café *Procope* et au café de la *Muse limonadière*), les gentilshommes ne reculaient

pas devant la débauche et l'ivrognerie, et comme le fait voir le *Distrait* de Regnard, plus d'une fois, les valets devaient emporter chez eux les roués et les marquis, lorsque ces derniers n'allaient pas cuver leur vin dans quelque mauvais lieu. Les paysans, exposés toute la semaine aux privations, remplissaient les cabarets le dimanche, et Voltaire, dans son Dictionnaire philosophique, attribuait aux cabaretiers l'exagération du nombre prodigieux des fêtes, « par le motif que la religion des paysans et des artisans consiste à s'enivrer le jour d'un saint, qu'ils ne connaissent que par ce culte. » Dans un recueil du temps, cité par MM. Michel et Ed. Fournier, il est dit en propres termes : « Le bas peuple va tous les dimanches à la guinguette. Le vin y est toujours très mauvais, mais comme on le paie moins cher que dans la ville, et que la mesure y est plus grande, le journalier court s'y abreuver de la plus pernicieuse boïsson. Comme on danse tous les jours de fête dans ces cabarets, les laquais viennent y étaler leurs grâces et courtiser les danseuses, qui ne sont guère autre chose que des échappées de la Salpêtrière. » Et M. Lefort, qui nous rapporte ce passage, de conclure : « En lisant cette description, ne la croirait-on pas faite pour nos jours ? C'est le même personnel; il n'y manque que les racoleurs qui s'y rendaient pour griser les jeunes gens et les embaucher, c'étaient les plaisirs du peuple maintenu dans l'ignorance; il ne faut pas lui faire trop de reproches, car il ne connaissait pas mieux, et, manquant de bons exemples, il imitait ce qu'il voyait faire par les classes supérieures » (1).

(1) I. Lefort : Intempérance et misère.

La Révolution supprima toutes les mesures destinées à combattre l'intempérance, et les pénalités, de ce chef, ne trouvèrent point place dans nos nouveaux Codes. La loi du 7 vendémiaire an IV, en défendant l'exercice public de toute espèce de religion, abrogea toutes les prescriptions relatives à la fermeture des débits pendant les offices, et la loi du 18 germinal an X, qui rétablit le culte, ne les renouvela pas. Elles furent cependant remises en vigueur par l'article 3 de la loi du 18 novembre 1814, dans les villes dont la population est de 5.000 âmes, ainsi que dans les bourgs et villages. Mais il ne s'agissait là que d'une mesure de police prise dans un intérêt religieux.

Le droit de licence avait aussi été supprimé, et l'on peut dire qu'à cette époque, la liberté dont jouissaient les débitants de boissons était sans doute la plus grande qui leur ait été conférée depuis longtemps.

La loi du 28 avril 1816 rétablit la licence, et l'exigea pour tous ceux qui font le commerce des marchandises en gros soumises à des impôts. Cette loi, dont les principales dispositions restèrent en vigueur jusqu'à 1900, et que nous aurons l'occasion d'étudier plus tard, s'inspirant des dispositions antérieures, frappait de droits assez élevés les boissons, et les assujettissait à un droit de détail entraînant, comme unique moyen de recouvrement, l'exercice. Mais cette formalité gênante qui ne constituait qu'une mesure de contrôle, destinée à prévenir toute fraude contre le fisc, n'entravait en rien la liberté des débitants. N'étant soumis à aucune réglementation spéciale, les conditions d'existence des cafés, débits et cabarets étaient les mêmes que celles de tout

autre établissement de commerce ou d'industrie; l'ouverture et l'exploitation en étaient entièrement libres, et leur fonctionnement n'était entravé par aucune autre surveillance, que celle résultant des pouvoirs de police des maires ou des préfets.

Cette grande liberté laissée au commerce de détail des boissons entraîna une rapide augmentation du nombre des débits. De 220,000 environ pour toute la France en 1810, leur nombre s'éleva à 355,000 en 1850. Durant cette même période de temps, la consommation de l'alcool avait presque doublé, et la loi de 1824, en permettant de suralcooliser les vins sans distinction de provenance des alcools employés, avait offert des débouches considérables à l'industrie de la distillerie de la betterave.

Les progrès de l'ivrognerie nécessitaient des réformes; mais par suite de l'ignorance où l'on était des dangers causés par l'alcoolisme, aucune objection n'avait jusqu'alors été soulevée contre le silence de la loi.

Le décret du 29 décembre 1851 vint brusquement réagir contre ce régime, constituant, du premier coup, la législation des débits la plus sévère qui ait jamais existé en France.

Intervenu sous de fâcheux auspices, ce décret avait en apparence un but exclusivement moralisateur : celui de combattre l'ivrognerie, et de mettre un terme à la mauvaise tenue des débits. Mais en fait, cette décision avait été dictée par un motif d'ordre politique, comme le prouve sa date. Sous le couvert de mesures salutaires, le Gouvernement, connaissant la grande influence du débitant sur ses clients, prétendait s'en servir pour for-

tifier le régime nouveau, le faire entrer dans les mœurs, connaître et surveiller ceux qui lui étaient hostiles.

Le régime établi était très simple : aucun débit nouveau ne pouvait être ouvert sans l'autorisation préalable du préfet ; tous les cabarets pouvaient être fermés par simple arrêté préfectoral, soit pour contravention aux lois et règlements, soit par mesure de sûreté générale. — Toute infraction au décret était punie de 25 à 50 francs d'amende et de six jours à six mois d'emprisonnement.

C'était, en somme, l'arbitraire le plus complet; les diverses phases de l'application du décret s'expliquent uniquement d'ailleurs par la pensée qui le dicta. De 1851 à 1860, Napoléon III, cherchant à consolider son pouvoir, la sévérité excessive exercée par les préfets fit descendre le nombre des débits de 360,000 à 290,000 en 1860. — Par contre, le retour aux idées libérales qui marqua la fin du second Empire amena une rapide augmentation de ce nombre, qui était de 365,000 en 1870.

Ce régime souleva bien vite les plus vives critiques : on lui reprocha d'abord d'être inconstitutionnel et d'avoir été rendu en usurpation des droits de l'Assemblée Nationale ; — de plus, il portait atteinte à deux principes fondamentaux de notre droit public : la liberté du commerce et de l'industrie, et l'inviolabilité de la propriété privée.

Sans discuter le premier grief qui touchait à une question de fait, nous croyons devoir exprimer l'opinion que l'atteinte à la liberté du commerce n'est pas une critique décisive : une exception à ce principe est parfaitement justifiable par cette considération, que les

débits de boissons ne sont pas seulement un établissement de commerce, mais un lieu de réunion. Au surplus, des règles spéciales existent déjà dans notre droit pour bon nombre de professions, notamment pour l'exploitation des établissements dangereux, incommodes et insalubres; et il n'est pas exagéré de soutenir que les cabarets, constituant trop souvent des établissements dangereux pour l'ordre, la sécurité et la moralité publiques, c'est avec juste raïson qu'une réglementation spéciale était venue en assurer le bon fonctionnement.

La violation du droit de propriété était beaucoup plus grave. La faculté que le gouvernement se donnait de supprimer brutalement et sans motif un établissement s'analysait en une véritable confiscation, privant bien souvent la famille de son unique patrimoine, et le créancier, de son gage le plus sérieux. De par ses pouvoirs arbitraires, le préfet était le grand dispensateur des autorisations, et le droit qu'il avait de faïre fermer tout débit par simple mesure de sûreté générale permettait aux rancunes personnelles et aux passions politiques de se donner libre jeu. « Que voulait-on, disaït le rapporteur de la loi de 1880 ? frapper de terreur et mettre à la discrétion du pouvoir et de ses agents plus de 300,000 débitants et leurs familles, sans cesse menacés dans leur propriété, leur travail, leurs moyens d'existence, pour les transformer en autant de surveillants officieux et d'agents électoraux destinés à être mis au service de la candidature officielle..... ».

Sans doute, vers 1865, un relâchement se fit sentir dans cette politique de rigueur, et des circulaires gouvernementales vinrent prescrire l'indulgence aux Préfets.

L'existence même du décret n'en constituait pas moins une arme redoutable dans les mains du Pouvoir, qui avait toujours la possibilité de s'en servir aussi arbitrairement, le cas échéant. La chute de l'Empire n'amena malheureusement pas la disparition de l'esprit dans lequel il y était appliqué, et les événements politiques du 16 mai vinrent prouver que l'Administration savait, au besoin, user du pouvoir discrétionnaire que ce décret avait établi: M. de Sonnier, dans son rapport à la Chambre du 8 décembre 1877, nous cite en effet l'exemple du Préfet de la Haute-Loire, annulant en bloc toutes les autorisations accordées par ses prédécesseurs, et remettant en question l'existence de tous les débits et cafés de son département.

De tels abus et de tels inconvénients nécessitaient une réforme. Aussi, au lendemain même de la proclamation de la République se posa la question du remplacement de ce décret par un texte plus en rapport avec nos tendances libérales. M. Bouchet, le 2 décembre 1872, et M. Guyot, le 4 mars 1874, déposèrent, les premiers, un projet de loi qui ne fut pas pris en considération. Deux nouvelles propositions, présentées, l'une par M. Sansas le 16 mars 1876, et l'autre par M. Mention le 10 juin de la même année, furent renvoyées à la Commission d'étude, qui, après les avoir modifiées, déposa à son tour, le 17 mars 1877, un projet que la Chambre adopta le 22 juin. Renvoyé au Sénat, cette assemblée déclara qu'elle ne porterait pas à son ordre du jour, des propositions émanées de l'initiative des membres de l'Assemblée précédente.

C'est pourquoi, le 13 novembre 1877, M. de Gasté

déposait, à nouveau, une proposition de loi qui était textuellement la même que celle qu'avait votée la Chambre le 22 juin précédent. Adoptée le 23 mars 1878 par nos députés, et le 4 juin 1880 par le Sénat, cette proposition est devenue la loi actuellement en vigueur du 17 juillet 1880, sur les débits de boissons.

PREMIÈRE PARTIE

Régime actuel des débits de boissons

La loi du 17 juillet 1880, qui régit actuellement les débits de boissons, est loin de constituer une codification de la législation antérieure. Modifiant profondément le décret de 1851, et transformant son principe, elle a substitué, au régime de l'autorisation toujours révocable, celui de la simple déclaration. Aujourd'hui, toute personne remplissant certaines conditions limitativement énumérées, peut librement ouvrir un débit de boissons, et ce débit, une fois ouvert, ne peut plus être fermé par mesure administrative.

Cette nouvelle réglementation, si favorable aux débitants, apparaît surtout comme une réaction contre le régime institué par le décret de 1851. Au moment même où les pays voisins, la Hollande et la Suisse, se préparaient à restreindre dans un but antialcoolique, les libertés laissées jusqu'alors à leurs débitants, nos législateurs, uniquement guidés par des préoccupations politiques, croyaient devoir supprimer toute mesure de contrôle sur nos cabarets. Selon les termes de M. Siegfried, « la politique avait inspiré la répression, la politique octroya la liberté ». D'ailleurs, les discus-

sions assez brèves qui précédèrent le vote de la loi au Parlement semblent établir assez nettement qu'il fut bien plus nécessaire de défendre les dispositions qui limitaient les droits des débitants, que celles qui édictaient en leur faveur une liberté dont on devait plus tard ressentir les fâcheuses conséquences. La réglementation à laquelle sont soumis les débitants est cependant des plus larges et des plus libérales, et les restrictions apportées au commerce des boissons, fort minimes.

C'est ce que prouve l'analyse de la loi de 1880 que nous devons maintenant étudier en détail.

CHAPITRE PREMIER

Ouverture des Débits de Boissons

§ I. — *Conditions de forme*

La loi de 1880, en abrogeant expressément dans son article premier le décret de 1851, supprime l'autorisation administrative exigée pour l'ouverture d'un débit.

Définissant les cafés et cabarets, tous débits de boissons à consommer sur place, elle soumet ces établissements à une seule formalité, la déclaration préalable qui doit être faite par écrit (1), 15 jours à l'avance et mentionner :

1° Les nom, prénoms, lieu de naissance, profession et domicile du débitant.

2° La situation du débit que l'on se propose d'ouvrir.

3° Le titre auquel le déclarant doit gérer le débit, et les nom, prénoms, profession et domicile du propriétaire s'il y a lieu.

(1) Cette obligation de faire la déclaration par écrit doit-elle être entendue à la lettre, à ce point que le débitant qui a fait une déclaration simplement verbale soit en contravention, même quand il ne sait pas écrire, et alors que d'une façon générale, il est constant qu'une déclaration a été faite? Le Tribunal de Reims l'a ainsi jugé à l'encontre d'un débitant auquel l'autorité municipale avait assuré qu'à raison de son cas exceptionnel, une déclaration verbale était suffisante. (Jug. 5 août 1903). *Revue municipale*, 16 août 1903.

Cette déclaration doit être faite à la mairie de la commune où le débit sera établi, et à Paris, à la Préfecture de police.

La déclaration ne doit être accompagnée d'aucune pièce, pas même du casier judiciaire du déclarant, comme le demandait M. Mention dans sa proposition de loi. Il était logique d'admettre que, si la production du casier se justifiait sous le régime du décret de 1851, quand l'administration statuait souverainement sur les demandes d'ouverture, cette obligation n'avait plus sa raison d'être aujourd'hui, où le rôle du maire se borne à la délivrance d'un récépissé.

Toutefois, pour permettre à l'autorité d'apprécier la moralité du postulant, la Commission du Sénat proposa, dans un amendement qui fut adopté, d'obliger les maires à transmettre la déclaration, dans les trois jours, au Procureur de la République de l'arrondissement : à ce dernier revient le soin d'examiner le casier judiciaire du déclarant.

Le Maire doit immédiatement donner un récépissé de la déclaration qui lui est faite. Il commettrait un excès de pouvoir s'il s'y refusait, ou s'il subordonnait la délivrance de ce récépissé à la production de pièces non exigées par la loi. Peu importe, en fait, que le déclarant puisse ou non ouvrir un débit.

Que décider, si le Maire ne veut pas délivrer le récépissé ? La loi de 1880 est muette sur ce point; mais à propos d'une hypothèse semblable, visée par la loi de 1881 sur la Presse, en vertu de laquelle le colportage des journaux est aussi soumis à une déclaration dont le Maire doit délivrer un récépissé, il fut décidé, lors de

la discussion de cette loi à la Chambre, le 4 février 1881, qu'en cas de refus par le Maire de s'exécuter, le déclarant pourrait faire une seconde déclaration par huissier, en réservant la question des dommages-intérêts, qui devrait être portée devant les Tribunaux administratifs.

Une solution identique paraît se déduire de ces précédents.

Cette déclaration, qui constitue à l'heure actuelle le seul mode de contrôle des municipalités sur les débits de boissons, en leur permettant par ce moyen d'en connaître l'emplacement et le nombre, est également exigée dans les quinze jours pour toute mutation dans la personne, et huit jours au moins à l'avance en cas de translation.

Quels sont les établissements soumis à la nécessité d'une déclaration préalable ?

La loi de 1880 n'est pas applicable aux débits à emporter; les débits ambulants, les cafés-concerts et les cantines militaires sont également soumis à des règles spéciales. Mais même en ce qui concerne les autres débits à consommer sur place, la déclaration préalable est-elle toujours nécessaire ?

Il a été jugé en premier ressort (1) que la loi de 1880 ayant visé, par ses termes, les débits de boissons, et que le mot boissons ne pouvant s'entendre que des liquides frappés d'un droit au profit de l'Etat, la déclaration ne saurait être exigée des personnes qui se bornent à vendre du café, du lait ou du bouillon. Mais ce jugement a été infirmé par la Cour de Chambéry, par

(1) Bonneville, 7 février 1882. *Journal dr. crim.*, 1882, p. 206.

ces motifs que la loi de 1880 ne distingue pas entre les débits, et s'applique à tout établissement où il est donné à boire sur place, à des clients séjournant plus ou moins longtemps, et transformant ledit établissement en lieu de réunion ou de rencontre. Il est à remarquer, en effet, que la déclaration exigée par la loi de 1880 est motivée non par un but fiscal, mais dans un intérêt d'ordre public et de police générale, et que, par suite, elle doit être imposée à tout débit de boissons quelconque, lieu de réunion.

En dehors de cette déclaration, les débitants doivent en faire une autre à l'administration des Contributions indirectes, afin de se faire délivrer une licence.

§ II. — *Conditions de fond*

La loi de 1880, tout en affranchissant les débitants de l'autorisation administrative, n'a pas voulu, à raison du caractère spécial des établissements qu'ils exploitent, laisser leur profession s'exercer librement. Elle a, en conséquence, édicté certaines incapacités qui visent les interdits et les mineurs non émancipés d'une part, et d'autre part, les individus ayant subi certaines condamnations :

1° Les mineurs non émancipés et les interdits, par application des règles du droit commercial, ne peuvent exercer par eux-mêmes la profession de débitants de boissons. Mais, d'après la jurisprudence (1), le mineur qui veut ouvrir un débit n'a pas besoin d'attendre sa

(1) Rennes, 29 novembre 1882. S., 83.2.56.

majorité ou son émancipation pour faire sa déclaration. Il suffit que l'émancipation ou la majorité survienne avant l'ouverture de l'établissement.

2° Sont également déclarés incapables d'ouvrir un débit de boissons :

a) Tous les individus condamnés pour crimes de droit commun. L'incapacité qui les frappe est perpétuelle.

b) Tous les individus qui auraient été condamnés à un emprisonnement d'au moins un mois, pour vol, recel, escroquerie, filouterie, abus de confiance, recel de malfaiteurs, outrages publics à la pudeur, excitation de mineurs à la débauche, tenue d'une maïson de jeux, vente de marchandises falsifiées et nuisibles à la santé, conformément aux articles 379, 401, 405, 406, 407, 408, 248, 334, 410 du Code pénal, et à l'article 2 de la loi du 27 mars 1851.

Toutefois, à la différence des individus condamnés pour crimes, ces derniers ne sont frappés que d'une incapacité temporaire de cinq ans, à la condition que pendant ce laps de temps, ils n'aient encouru aucune autre condamnation correctionnelle à la prison, quel qu'en soit alors le minimum.

Ces dernières dispositions ont donné lieu, lors de la discussion du projet de loi, à de violentes critiques. On leur a reproché de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et l'on a objecté qu'il n'y avait aucune raison pour interdire aux condamnés dont il s'agit le commerce des boissons, plutôt que tout autre commerce, la police devant être, par le fait de la déclaration, amenée à surveiller les établissements signalés.

On peut répondre à ces arguments, et le rapporteur

de la loi et le ministre de l'Intérieur le firent valoir avec force, que si l'article 6, qui prévoit les incapacités ci-dessus énoncées, constitue en une certaine mesure, une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, il ne frappe qu'un nombre restreint d'individus, la commission ne s'étant attachée qu'aux crimes et aux délits les plus graves, qui sont de nature à faire émettre des doutes sur la moralité du condamné. D'ailleurs, indépendamment de sa qualification, le fait délictueux qui sert de fondement à l'incapacité, doit être assez répréhensible en lui-même, puisque cette incapacité n'atteint que les individus condamnés à une peine minima d'un mois d'emprisonnement. D'un autre côté, on ne peut songer à assimiler d'une manière complète et absolue l'industrie des débits aux autres industries. Ces établissements ne sont pas simplement des lieux où se fait le commerce : ce sont des lieux de réunion, fréquentés par des gens qui y vont dans des buts divers, et se trouvent souvent livrés à l'excitation des boissons alcooliques.

Il est donc nécessaire d'exiger du cabaretier une moralité suffisante; par suite, l'autorité doit surveiller les conditions d'établissement des débits, surtout dans les campagnes, où la police ne peut toujours pas exercer une surveillance assez active. Des considérations juridiques militent enfin en faveur d'une réglementation spéciale sur ce point; une exacte appréciation de la réalité montre bien que l'article 6 ne constitue pas un régime d'exception, mais découle de l'application directe des principes du droit public. Les débits de boissons, étant en effet des lieux de réunion, doivent s'en voir appli-

quer les règles. Or, les réunions ne sont pas absolument libres dans notre législation, et ne l'étaient surtout pas en 1880. La loi nouvelle du 29 juillet 1881 exige en effet, pour toute réunion, une déclaration préalable; les déclarants doivent en outre jouir de leurs droits civils et politiques et n'avoir donc pas subi de condamnations présentant un certain degré de gravité. On voit par là que la réglementation des débits est loin d'obéir à des règles spéciales, et que le régime qui leur est appliqué n'est point un régime d'exception.

On doit, depuis le vote de la loi du 26 mars 1891, se demander si le déclarant condamné à une peine qui le frappe d'une incapacité temporaire ou perpétuelle, et qui a bénéficié du sursis, ne peut pas être admis à ouvrir un débit.

Il faut, pensons-nous, faire une distinction à ce sujet. L'application de la loi Bérenger n'aura en effet aucune influence sur l'incapacité temporaire, car, pendant la durée du sursis, la condamnation existe, entraînant toutes les incapacités qui peuvent en résulter : seule l'exécution de la peine est suspendue. Au contraire, l'incapacité perpétuelle tombera, par voie de conséquence, à l'expiration du délai d'épreuve établi par la loi de 1891, si, pendant ce temps, le condamné n'a encouru aucune peine susceptible d'entraîner la déchéance du sursis.

La loi, prenant des mesures préventives à l'égard des déclarants qui, frappés de certaines condamnations, veulent ouvrir un débit, devait prendre des mesures répressives à l'égard des débitants qui, en cours d'exercice, viendraient à être punis des mêmes pénalités.

Aussi dispose-t-elle, dans ses articles 6 et 7, que les

condamnations plus haut visées, lorsqu'elles sont prononcées contre un débitant de boissons à consommer sur place, entraînent de plein droit contre lui, et pendant le même délai, l'interdiction d'exploiter un débit, à partir du jour où elles sont devenues définitives.

Enfin, elle frappe d'une interdiction temporaire de cinq ans, tout débitant qui viendrait à être condamné à un mois au moins d'emprisonnement, en vertu des articles 1 et 2 de la loi du 23 janvier 1873 sur la répression de l'ivresse.

Des fraudes étaient dès lors à redouter : on pouvait craindre que le débitant atteint par l'incapacité ne continuât à gérer son établissement en changeant seulement le nom du propriétaire; aussi la loi décide-t-elle que le débitant frappé d'interdiction ne peut jamais être employé dans l'établissement qu'il exploitait. Il aura le droit de le vendre, de le louer ou de le faire gérer par sa femme : il lui est interdit d'être attaché, à quelque titre que ce soit, à l'exploitation de son débit, même si c'est son conjoint séparé de biens qui le gère.

Cette mesure assez sévère devrait prévenir toute interposition de personne et tout moyen de tourner la loi. En fait, l'efficacité nous en paraît assez douteuse, car le débitant condamné, pouvant se faire représenter par un gérant, exercera toujours son autorité sur ce dernier qui, le plus souvent, sera un de ses employés, et les mêmes pratiques se continueront sous la gestion du nouveau tenancier. L'aggravation résultant du fait que la condamnation est intervenue pendant que le débitant exploitait son établissement, aurait justifié une disposition plus rigoureuse, et il eût été préférable que la loi oblige le débitant à vendre ou louer son débit.

On s'est demandé si l'énumération des personnes (acheteur, locataire, gérant, conjoint, cessionnaire), chez qui le débitant interdit ne peut être employé, est limitative, de telle sorte que si l'établissement n'est ni vendu, loué, cédé, géré, mais est échangé ou transmis par donation, il pourra y demeurer comme employé.

On pourrait être tenté de répondre par l'affirmative, en déclarant que la loi pénale ne peut être étendue au delà de ses prévisions. Ce serait aller contre la pensée du législateur, qui a voulu interdire au débitant condamné dans les hypothèses qu'il détermine, d'avoir désormais un débit et de l'exploiter, ou de demeurer attaché à l'établissement, où sa seule présence est reconnue dangereuse, et cela, quel que soit le mode de transmission dont il aura usé : la loi a indiqué les principaux; elle n'a pas voulu faire une énumération limitative.

CHAPITRE II

De l'emplacement des Débits de Boissons

Une des dispositions les plus intéressantes de la loi de 1880 est l'article 9, autorisant les maires, après avoir pris l'avis du Conseil municipal, à interdire, sans préjudice des droits acquis, l'ouverture de nouveaux débits, dans un certain rayon à fixer, autour des édifices du culte, des cimetières, des hospices et des établissements d'instruction publique.

Ce pouvoir laissé aux municipalités se justifie aisément : pour certains des édifices visés par l'article 9 (les églises ou temples, et les cimetières), il y a un intérêt de décence publique à ne pas tolérer dans leur voisinage immédiat des cabarets plus ou moins bruyants; dans le cas des hospices, c'est l'intérêt des malades qui est en jeu; et en ce qui concerne les établissements d'instruction publique, on a voulu éviter à leurs élèves les exemples démoralisants.

Les établissements visés par cette disposition sont limitativement énumérés : quelques membres de la commission du Sénat auraient voulu voir la loi étendre sa protection aux casernes, aux hôtels de préfecture et aux palais de justice: mais leur proposition fut rejetée, « dans la crainte, dit M. Lamorte, rapporteur de la loi,

de voir trop d'immeubles grevés d'une servitude qui ne peut se justifier que par des exigences morales ou sociales incontestables et non se fonder sur de simples inconvénients ». Il est regrettable, nous semble-t-il, que la loi n'ait pas compris dans son énumération, les casernes, aux abords desquelles pullulent presque toujours une foule de débits et de bars plus ou moins suspects.

Les droits que le maire tient de l'article 9 ne laissent pas d'être fort étendus et constituent un moyen pour lui de prohiber d'une façon absolue l'ouverture d'un nouveau débit sur le territoire de sa commune. La loi de 1880, en effet, ne fixant pas la longueur du rayon d'interdiction et confiant au maire le soin de déterminer lui-même les limites du périmètre dans lequel les débits nouveaux pourront être interdits, on voit de suite que ce magistrat peut, en établissant autour de chacun des édifices visés par l'article 9, un périmètre suffisamment étendu, en arriver à interdire complètement toute nouvelle ouverture dans sa commune.

Mais, dans cette hypothèse, l'arrêté du maire n'est-il pas susceptible d'être annulé pour excès de pouvoir ?

Il existe à cet égard plusieurs arrêts, reconnaissant au maire des pouvoirs très larges en cette matière; un du 22 mars 1902, et surtout un du 4 juillet 1884, dans lequel le Conseil d'Etat déclare que l'arrêté municipal fixant la distance d'interdiction autour d'une église ou d'une école, n'est pas de nature à être annulé pour détournement de pouvoir. Ce dernier arrêt est le plus intéressant, car dans ses conclusions le demandeur avait fait valoir que la distance fixée par le maire était excessive, eu égard à l'étendue de la commune.

Cette jurisprudence, dont les conséquences pratiques peuvent être fort heureuses pour l'ordre et l'hygiène publique, n'est peut-être point, si l'on se place sur le terrain du droit strict, absolument conforme à l'esprit de la loi. Nous avons vu que les prohibitions autorisées par l'article 9 avaient uniquement été édictées dans un but de décence. Or, n'est-il pas évident que les maires, en fixant à une longueur excessive le rayon d'interdiction, outrepassent leurs droits et méconnaissent la pensée du législateur ? Dans certaines communes, les limites d'ouverture dépassent toute proportion raisonnable; c'est ainsi qu'à Ouilly-le-Vicomte, dans le Calvados, la municipalité a, par délibération du 16 juin 1907, fixé la distance prohibitive à 4 kilomètres (1).

De pareilles exagérations dans l'application de la loi de 1880 sont, il est vrai, fort rares ; nous verrons même que, l'article 9 n'étant pas obligatoire pour les maires, et c'est là une des critiques les plus sérieuses dirigées contre lui, ces magistrats ont fait jusqu'à ces derniers temps un très faible usage des droits que leur conférait la législation actuelle.

On ne saurait d'ailleurs leur en faire un grand grief. Bien souvent, leur inertie a pu avoir pour cause, soit l'ignorance de la loi, soit surtout le désir de ne pas mécontenter leurs électeurs. Parfois aussi, il faut le reconnaître, l'interprétation des termes de l'article 9 les a encouragés dans leur négligence.

Une foule de difficultés peuvent en effet se présenter au sujet de l'application de cette disposition. Une des

(1) G. Lotte : De la réglementation des débits de boissons. Caen, p. 124.

plus délicates est celle résultant de l'interprétation à donner à la formule suivante : les maires pourront prendre leurs arrêtés « sans préjudice des droits acquis ». Que faut-il exactement entendre par ces mots ?

Une première question se pose, qui est celle de savoir si, peut se prévaloir d'un véritable droit acquis, le débitant qui, au moment où le maire a pris son arrêté, n'a fait que la déclaration préalable ? le cas s'est présenté plusieurs fois, — et sur ce point la jurisprudence, fort nette, a toujours décidé qu'il n'y avait pas droit acquis, par le simple fait d'une déclaration, et que le délai de quinzaine imposé par la loi entre la déclaration et l'ouverture du débit avait précisément pour but de prendre un arrêté, en vertu de l'article 9 (1).

On n'a pas alors manqué de soutenir, pour tourner l'interdiction, que, suivant les règles générales, les arrêtés municipaux pris en cette matière, ne devenant exécutoires qu'un mois après avoir été pris, il était possible à toute personne d'ouvrir un débit tant que ce délai d'un mois n'était pas expiré. La Cour de cassation ne l'a pas admis et a décidé que les arrêtés pris en vertu de l'article 9 pouvaient être exécutés immédiatement comme arrêtés d'urgence. Par conséquent, peuvent seuls se prévaloir d'un droit acquis, ceux dont le débit existait au moment où l'arrêté a été pris.

Mais en quoi consistent ces droits, et dans quelle mesure doivent-ils être respectés ? Est-ce simplement un droit exclusivement attaché à la personne, consistant en l'unique faculté pour le débitant en exercice, de conti-

(1) Cass., 30 avril, D., 82.1.278.

nuer à exploiter son établissement sa vie durant, ou bien faut-il aller plus loin et décider que ce droit est attaché à l'immeuble lui-même, de telle sorte que, dans le local où il y avait un débit, il pourra toujours en exister un, pourvu qu'il n'y ait pas eu une interruption trop longue entre l'ancienne et la nouvelle exploitation ?

Nous écartons résolument la première interprétation, d'après laquelle, seul, le débitant en exercice, au moment de la prise de l'arrêté, serait investi du droit d'exploiter son débit. Il est certain que la loi de 1880 a entendu le protéger d'une façon plus efficace et a dû lui donner le droit de transmettre librement son débit, à condition qu'il n'ait pas été inexploité pendant un temps suffisant pour le faire considérer comme fermé; sinon l'article 9 aboutirait à une véritable expropriation et serait ainsi en contradiction avec les tendances libérales de la nouvelle législation de 1880.

Nous estimons donc que, de son vivant, ce débitant pourra toujours céder son fonds, et qu'à sa mort ses héritiers pourront en continuer l'exploitation. Il est impossible, dans ces deux hypothèses, de considérer le changement de propriétaire comme l'ouverture d'un nouveau débit de boissons. Ces cessionnaires ou ces héritiers « continuent en quelque sorte la personne » de l'ancien tenancier : ils doivent lui être absolument assimilés.

Examinons-donc maintenant la situation du débitant ou de ses ayants cause, visés par l'article 9 ? En vertu de leur droit acquis, ils peuvent continuer à exercer leur commerce dans la zone d'interdiction; mais devront-ils l'exercer uniquement dans le local où ils étaient ins-

tailés, eux ou leur prédécesseur, au moment où le maire a pris son arrêté d'interdiction, ou bien pourront-ils transférer leur débit à un autre point de la zone prohibée ?

Il existe sur ce point un arrêt fort intéressant rendu par la Cour de cassation le 2 août 1907 (1). L'hypothèse était la suivante : Le sieur J..., de Lyon, était propriétaire d'un débit situé à proximité d'une église, lorsque le maire prit, le 3 avril 1901, un arrêté interdisant l'ouverture de tout nouveau débit à moins de 250 mètres des établissements protégés par l'article 9. Quelques temps après, le sieur J... transférait son fonds dans un autre local situé à proximité d'une école, et compris dans une autre zone d'interdiction. Poursuivi devant le Tribunal de simple police, J... invoquait pour sa défense que l'arrêté du maire interdisait seulement l'ouverture d'un nouveau débit dans la zone de protection, et qu'on ne pouvait assimiler la translation d'un débit d'un lieu à un autre à l'ouverture d'un nouvel établissement.

Le Tribunal de simple police, se basant sur ce fait que le prévenu avait transféré son débit dans une autre zone d'interdiction que celle qu'il occupait précédemment, et considérant qu'ainsi il avait établi un débit qui n'existait pas auparavant dans ce périmètre, y créant de la sorte un nouvel établissement, condamna J... à 1 franc d'amende et ordonna la fermeture du débit installé dans le nouveau local.

« De plus, était-il dit dans le jugement, le Tribunal donne à J... un délai de deux mois pour opérer cette fermeture et réintégrer son débit au n° 12 de la rue G...

(1) *Moniteur judiciaire de Lyon*, 1907.

(l'ancien local) ou dans le périmètre d'interdiction dans lequel est comprise cette rue... »

Par là, le Tribunal semblait reconnaître le droit pour le débitant visé par l'article 9, de transférer son débit sur un autre point quelconque de la zone de prohibition, dans laquelle il était établi antérieurement à l'arrêté municipal fixant cette zone.

Sur appel du condamné, le Tribunal correctionnel de Lyon confirma cette décision, et la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le sieur J...

Il semble ressortir de l'exposé des motifs relatés dans le jugement et l'arrêt intervenus, que les deux dernières juridictions appelées à statuer sur l'affaire n'ont pas envisagé la question au même point de vue particulier, et qu'ils ont considéré que dans tous les cas, comme l'indique l'arrêt de la Cour de cassation, « le transfert d'un débit de boissons d'un lieu à un autre équivaut, au regard de ce dernier lieu, à l'ouverture d'un nouveau débit ».

C'était, par suite, interdire le transfert d'un débit dans un autre local de la même zone, et le jugement du Tribunal de simple police aurait dû être réformé, en tant qu'il autorisait le débitant à se réinstaller dans n'importe quel point du périmètre de prohibition où il était établi auparavant.

Des raisons théoriques et pratiques justifient d'ailleurs une telle interdiction :

La loi parle de droits acquis : or, un droit acquis est une faculté légale régulièrement exercée au moment où apparaît la loi nouvelle; nous n'avons réellement de droit que quand la faculté légale s'est matérialisée dans un

acte extérieur. Jusqu'au jour de la prise de l'arrêté par le maire interdisant l'ouverture d'un nouveau débit dans un périmètre donné, toute personne avait la faculté d'installer un débit dans ce périmètre; l'arrêté intervenu, ceux qui n'ont pas exercé cette faculté la perdent pour l'avenir. Et l'on ne saurait admettre que le fait pour un débitant d'avoir déjà un établissement dans la zone puisse lui constituer un droit acquis à transférer cet établissement à un autre point de la même zone.

En pratique, si les délinquants pouvaient user de cette faculté, la portée des arrêtés municipaux serait absolument réduite à néant, car on permettrait ainsi à ceux des commerçants qui ont un droit acquis à demeurer dans la zone de prohibition, de rapprocher encore plus leur établissement du lieu que la municipalité a voulu protéger.

Partant de ce principe, nous assimilerons l'agrandissement d'un débit situé dans la zone d'interdiction à l'ouverture d'un nouvel établissement, si la valeur locative du local servant à son exploitation a suffisamment augmenté pour assujettir le débitant à une patente plus élevée.

Une question non moins délicate est celle de savoir si l'article 9 a entendu conférer des droits acquis au propriétaire de l'immeuble affecté à un débit de boissons ? Rien de plus naturel si le débit était, antérieurement à l'arrêté d'interdiction, exploité par le propriétaire lui-même. Mais que décider dans le cas contraire ? Le propriétaire pourra-t-il à son tour s'installer pour son compte dans le local abandonné par son ancien locataire et sans être l'ayant cause de ce dernier, ou louer

son immeuble à une autre personne qui ne tiendrait pas non plus ses droits de l'ancien débitant ?

A l'appui de cette dernière opinion, on a fait valoir que les lois restrictives de la liberté doivent s'interpréter étroitement; que le propriétaire d'un immeuble a fait parfois des frais considérables d'aménagement en vue de le faire exploiter par un débitant; qu'il a même pu acquérir cet immeuble à un prix supérieur à sa valeur réelle, impressionné par ce fait que le prix de location d'un local affecté à un débit de boissons peut être supérieur à ce qu'il serait si l'immeuble avait été aménagé pour tout autre genre de commerce, et que, dès lors, le droit de louer à un débitant est un véritable droit acquis qui appartient au propriétaire, la loi ne faisant pas de distinction entre les droits acquis qu'elle réserve.

L'autre opinion, d'après laquelle le droit de continuer l'exploitation serait limité au tenancier actuel et à ses ayants cause, paraît plus raisonnable et plus conforme aux intentions du législateur. Lors de la discussion de la loi de 1880, M. le sénateur Lamorte (1), rapporteur, reconnaissait lui-même que l'article 9 constituait une limitation du droit de propriété, une sorte de servitude grevant les immeubles situés dans les zones de prohibition; dès lors, si le propriétaire d'un local affecté à un débit peut continuer lui-même l'exploitation abandonnée par son locataire, sans être l'ayant cause de ce dernier, on ne voit pas trop en quoi consistera la limitation du droit de propriété.

De plus, l'interprétation que nous critiquons aurait pour effet de créer une sorte de privilège indéfini au

(1) *Journal officiel*, 25 mai 1880, p. 5722.

profit des maisons où auraient été une fois installés des débits de boissons.

C'est pourquoi nous ne reconnaîtrons aucun droit spécial au propriétaire de l'immeuble, et nous nous refuserons à voir, dans les droits acquis visés par l'article 9, des droits attachés au local et ayant un caractère réel.

La loi de 1880 n'a pas indiqué comment l'on devait déterminer les distances en deçà desquelles il serait interdit d'ouvrir de nouveaux débits. On peut admettre que cette distance est, ou bien une ligne idéale, le rayon d'un cercle dont le centre serait l'établissement, hospice, école, cimetière, que l'arrêté a voulu protéger, ou bien la mesure du trajet effectif à parcourir pour aller du lieu protégé à un autre point déterminé.

On voit l'intérêt qu'il y a à prendre parti : la première interprétation a pour effet de créer un cercle régulier entourant l'établissement visé et pouvant embrasser une surface considérable. La seconde opinion a pour conséquence la délimitation d'une zone constituée par une sorte de périmètre irrégulier, par une ligne brisée comprenant une surface beaucoup moins grande.

Cette dernière interprétation, et c'est celle adoptée par la jurisprudence, nous semble plus conforme à la pensée du législateur. Les zones de prohibition ont uniquement été établies pour prévenir tout ce qui pouvait choquer la décence publique : la loi a voulu éviter les voisinages fâcheux d'où pourraient résulter des froissements, des scandales ou des troubles. Ce but même semble bien impliquer que c'est le chemin à parcourir en fait qu'il importe d'envisager et non la distance à vol d'oiseau.

On peut enfin se demander si la longueur de la distance de prohibition doit être calculée par rapport à la porte d'entrée du lieu protégé ou par rapport à un point quelconque de ce lieu ?

La question a été tranchée le 16 mars dernier par le Tribunal correctionnel d'Avignon. Un arrêté du maire de cette ville ayant interdit l'ouverture de tout débit à moins de 250 mètres des enclos énumérés par l'article 9, le sieur B... ouvrit une buvette située à plus de 250 mètres de la porte du cimetière, mais qui n'était qu'à 248 mètres de l'un de ses angles. Poursuivi devant le Tribunal de simple police, B... fut condamné à fermer son débit. Il fit appel, et le Tribunal correctionnel confirma le premier jugement en déclarant que chacun des établissements visés par l'article 9, forme un tout indivisible dont chaque point concentrique, eu égard à certains voisinages, a droit aux mêmes mesures de prophylaxie.

Cette décision intéressante, et la première, à notre connaissance, qui ait statué sur ce point particulier, nous paraît bien se conformer aux désirs et au but de la loi.

L'examen des difficultés nombreuses soulevées par l'application de l'article 9, et sur lesquelles il existe encore peu de jurisprudence, nous ont conduit à cette conclusion, que lorsque les maires usent des droits à eux conférés par la loi de 1880, l'interprétation juridique que l'on est amené à donner aux mots « droits acquis », employés par cette loi, crée, pour le débitant qui en bénéficie, une situation presque intangible.

Or, si le respect de cette situation s'impose en droit,

il n'en est pas moins regrettable, en pratique, que le débit, une fois installé, ne puisse plus être supprimé, alors même que, par le lieu où il est situé, il est de nature à entraîner les plus graves inconvénients au point de vue de la moralité et de la décence publique. Sans violer les droits acquis, on pourrait introduire dans la loi une disposition autorisant les municipalités à procéder dans ces cas à l'expropriation, moyennant juste et préalable indemnité.

CHAPITRE III

Réglementation relative au Fonctionnement des Débits de Boissons

Nous venons d'étudier les diverses formalités qui doivent nécessairement précéder l'ouverture d'un nouveau débit. Nous avons justifié ces mesures, qui portent atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, par le caractère spécial du commerce des débitants: le cabaret, avons-nous dit, lieu de consommation et aussi lieu de réunion, doit, dans l'intérêt du bon ordre, de la morale et de la santé publique, être exploité par un homme d'une parfaite honorabilité; d'où : nécessité pour l'autorité de s'enquérir, au moment de la déclaration d'ouverture, de la moralité du déclarant. Mais ces précautions si utiles ne suffisent pas par elles-mêmes : une réglementation intérieure et spéciale est nécessaire pour assurer un bon fonctionnement et une surveillance effective des débits de boissons une fois ouverts.

La police des cabarets appartient aux maires et aux préfets; aux maires, en vertu de la loi du 5 avril 1884 (art. 97 § 3); aux préfets, en vertu des lois du 22 décembre 1789, du 8 janvier 1790 et du 5 avril 1884.

Les maires sont autorisés à prescrire, par des arrêtés, les mesures nécessaires à la réglementation des cabarets, agissant en cette matière, non sous l'autorité, mais sous la surveillance préfectorale.

Les préfets, de leur côté, chargés de veiller au maintien de la sûreté et de la tranquillité publiques, ont également le droit de prendre des arrêtés pour régler, soit dans l'étendue de tout le département, soit seulement dans un ou plusieurs arrondissements, la police des débits de boissons, et cela sans mise en demeure préalable. Ils peuvent même, après une mise en demeure préalable, se substituer au maire et prendre un arrêté spécial à une commune ou un arrêté individuel.

Cet enchevêtrement des compétences respectives du préfet et du maire peut donner lieu à bien des conflits. La jurisprudence admet, en règle générale, que quand l'autorité supérieure a établi un règlement concernant les cafés, les maires ne sauraient dispenser un ou plusieurs intéressés d'y obéir : ils doivent au contraire en assurer l'exécution de leur mieux (1). C'est à l'aide de ce principe que l'on peut parvenir à trancher les difficultés que suscite l'exercice des pouvoirs respectifs de ces deux représentants de l'autorité, et elles se présentent le plus souvent en matière de réglementation des heures de fermeture des débits.

C'est en effet une des obligations le plus particulièrement imposées aux débitants dans l'intérêt du bon ordre, que celle de fermer leur établissement à une heure déterminée, et fixée, soit par arrêté municipal, soit par

(1) Cass., 27 sept. 1877. *Bulletin Cass. crim.*, p. 222.

arrêté préfectoral. Il résulte des règles que nous avons indiquées plus haut, que le préfet peut prendre valablement un arrêté fixant une heure uniforme de fermeture pour toutes ou plusieurs communes de son département, mais qu'il ne peut le faire pour une seule, qu'après avoir mis préalablement le maire en demeure d'agir. Le maire, de son côté, est lié par l'arrêté préfectoral, en ce sens qu'il ne peut reculer l'heure de fermeture prescrite par cet arrêté; mais ne pourrait-il l'avancer? Nous pensons que oui, si les prescriptions édictées par l'autorité préfectorale ne paraissent constituer qu'un minimum de réglementation.

Les règlements doivent, en principe, s'appliquer à tous les établissements et non à certains, et la Cour de cassation interdit au maire de déroger à ses propres arrêtés par mesure individuelle (1) : par suite, l'accord du maire et du préfet est nécessaire pour permettre à un débitant de fermer son établissement à une heure plus reculée que les autres. La fermeture des débits doit être réelle, et sans entrer dans le détail des solutions fournies à cet égard par les tribunaux, on peut dire que la jurisprudence actuelle se montre très sévère dans l'interprétation et l'application des arrêtés relatifs aux heures de fermeture. Ainsi, il y a contravention par le fait seul que la porte du cabaret a été trouvée ouverte après l'heure de fermeture, sans qu'il soit nécesaire qu'il y eût des buveurs dans l'établissement. Les volets doivent être clos, les issues fermées à clef; la fermeture au simple loquet n'est pas considérée comme suffisante.

(1) Cass., 27 novembre 1882. S.,.84.1.455.

La bonne foi du cabaretier ou le peu d'importance du retard ne peuvent non plus être pris en considération pour motiver son renvoi des fins de la poursuite.

En dehors de ces arrêtés relatifs aux heures d'ouverture ou de fermeture des débits, les municipalités peuvent prendre d'autres mesures en vue de stimuler l'action de la police, pour faire dresser des procès-verbaux aux contrevenants, et assurer le maintien du bon ordre et de la décence publique dans les débits (1). Ces arrêtés, soumis à l'approbation préfectorale, peuvent interdire aux cabaretiers et cafetiers de recevoir chez eux des filles publiques, d'en loger et d'établir des communications intérieures entre le débit et les chambres qu'elles occupent; d'employer des femmes et des filles étrangères à leur famille, dans la partie de leur établissement ouverte au public (2). De même, il appartient encore à l'autorité administrative de réglementer à tous les points de vue les musiques, jeux, bals et autres divertissements que les cabaretiers peuvent organiser dans leurs maisons. Aucun bal payant ne pourra être donné sans une préalable autorisation, et l'arrêté pourra prohiber les jeux et interdire les danses et les chants. Les règlements des maires peuvent encore édicter des mesures propres à assurer la salubrité publique dans les

(1) La Cour de Cassation a été jusqu'à maintenir la légalité d'arrêtés obligeant les cabaretiers à placer au-dessus de leurs portes une enseigne ou une lanterne afin d'appeler à toute heure sur leurs établissements la surveillance de la police (*Crim. cass.*, 22 septembre 1872).

(2) Nous verrons dans un chapitre suivant que le droit pour le maire de prendre un arrêté prescrivant une telle interdiction est contesté par le Conseil d'Etat, contrairement à une jurisprudence constante de la Cour de Cassation.

cafés et leurs dépendances, prescrire par exemple l'établissement d'urinoirs ou l'installation de crachoirs.

Enfin, l'autorité municipale a encore qualité pour interdire aux cabaretiers de recevoir des enfants mineurs au-dessous d'un certain âge, non accompagnés de leurs parents. La loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse publique impose d'ailleurs aux débitants un certain nombre d'obligations qu'il nous faut indiquer :

Cette loi prévoit spécialement contre eux trois sortes de contraventions consistant dans le fait de : recevoir dans leurs établissements des gens manifestement ivres, de leur donner à boire, et de servir des liqueurs alcooliques à des mineurs âgés de moins de 16 ans accomplis (1).

La dernière interdiction est la plus intéressante à noter et a pour but d'empêcher les enfants de prendre goût aux boissons reconnues dangereuses. Le texte de la loi est général, et la défense paraît s'appliquer, même si le mineur est accompagné de ses parents. Toutefois, signalons une cause d'excuse en faveur du débitant : celui-ci peut avoir été induit en erreur sur l'âge du mineur; s'il parvient à établir sa bonne foi, aucune peine ne lui est applicable.

Mais que faut-il entendre par liqueurs alcooliques ? Une distinction semble ici nécessaire; on est tenté d'opposer ces boissons spiritueuses aux boissons dites hygiéniques, comme le vin, la bière, le cidre. La Cour de cassation est cependant plus sévère dans son interpré-

(1) Les maires ont toute latitude pour renchérir sur la sévérité des lois existantes et interdire l'accès des cabarets à tous les mineurs de 21 ans accompagnés ou non de leurs parents. (*Crim. Cass.*, 8 février 1877.

tation (1) et attribue la dénomination de liqueurs alcooliques à toute boisson qui contient de l'alcool. Cette jurisprudence méconnaît, selon nous, le sens littéral de l'article 4, qui parle de liqueur, terme difficilement applicable au vin, à la bière et au cidre.

Il est enfin une autre interdiction prévue par l'article 7 de la loi de 1873, qui, pour s'imposer à tout le monde, intéresse surtout les débitants : c'est celle de faire boire jusqu'à l'ivresse un mineur de moins de 16 ans. Cette disposition vient heureusement compléter la défense faite aux cabaretiers de servir à ces mêmes mineurs des boissons alcooliques, et est sanctionnée de peines particulièrement sévères, qui font partie d'un système de répressions organisé par le législateur et que nous allons examiner.

(1) Cass., 24 février 1876. D., 76.1.189.

CHAPITRE IV

Sanctions des diverses obligations imposées aux débitants

Nous avons pu nous rendre compte, par le rapide exposé que nous venons d'en faire, que les obligations auxquelles sont soumis les débitants, sont assez peu restrictives et se justifient par le caractère spécial de leur commerce.

Mais une réglementation, pour si large qu'elle soit, n'a de valeur et ne peut être efficace que si elle est appuyée de sanctions suffisamment énergiques. Or, en les établissant, le législateur devait : 1° ne pas frapper de peines trop sévères les infractions commises par les débitants, ces infractions n'ayant en général pas par elles-mêmes une trop grande gravité; 2° édicter, par contre, des mesures de répression énergiques, lorsque la répétition fréquente des manquements aux lois et aux arrêtés, résulte d'une mauvaise foi évidente et persistante, et a pour effet d'annihiler l'action de l'autorité législative ou réglementaire; 3° éviter, en dernier lieu, de retomber dans l'arbitraire du décret de 1851, en donnant à l'administration des pouvoirs trop étendus.

Il fallait donc chercher à graduer les peines selon la fréquence des contraventions, et laisser à l'autorité judi-

ciaire seule le soin de la prononcer. C'est la solution qu'adoptèrent les lois de 1873 et de 1880.

L'article 4 de la loi de 1873 prononce une amende de 1 à 5 francs contre le cabaretier coupable d'avoir reçu des gens ivres dans son établissement, de leur avoir donné à boire, ou d'avoir servi des boissons alcooliques à des mineurs de 16 ans, pénalités bien faibles et que l'on souhaiterait voir beaucoup plus élevées, même à la première infraction, quand la mauvaise foi du débitant est manifeste. La seconde contravention de ce genre, si elle a lieu moins d'un an après la première et dans le ressort du même Tribunal, doit être punie d'emprisonnement pendant 3 jours au plus. En cas de nouvelle récidive dans les 12 mois qui auront suivi la seconde condamnation, l'inculpé sera traduit devant le Tribunal correctionnel et passible d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois et d'une amende de 16 à 300 francs, alors même que la nouvelle infraction aurait été commise dans le ressort d'un autre Tribunal.

Les pénalités augmentent encore, quand le débitant, condamné correctionnellement pour un des faits visés par l'article 4, s'est de nouveau rendu coupable de l'une ou l'autre de ces infractions : l'emprisonnement de 6 jours à 1 mois et l'amende de 16 à 300 francs deviennent alors un minimum qui peut être porté jusqu'au double par le juge.

En même temps, le Tribunal peut déclarer le débitant incapable d'exercer tout ou partie des droits indiqués en l'article 3 de la loi, savoir : 1° le droit de vote et d'élection; 2° le droit d'éligibilité; 3° celui d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré et autres fonc-

tions publiques, ou aux emplois de l'administration, et d'exercer ces fonctions ou emplois; 4° le droit de port d'arme pendant deux ans, à partir du jour où la condamnation sera devenue irrévocable. Le Tribunal peut enfin ordonner la fermeture de l'établissement pour un mois au plus, sous la sanction des peines portées par l'article 3 du décret du 29 décembre 1851, c'est-à-dire une amende de 25 à 500 francs et un emprisonnement de 6 jours à 6 mois, sanctions qui nous paraissent encore en vigueur, malgré l'abrogation du décret de 1851. Il peut aussi, sous les mêmes peines, interdire seulement aux débitants la faculté de livrer des boissons à consommer sur place.

Enfin, dans son article 7, la loi de 1873 édicte de sévères pénalités contre le cabaretier coupable d'avoir fait boire jusqu'à l'ivresse un mineur âgé de moins de 16 ans : elle punit en effet la première infraction d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois, et d'une amende de 16 à 300 francs, et, en cas de récidive, applique les peines et les privations de droits infligées au débitant récidiviste d'une condamnation correctionnelle prononcée pour l'un des faits prévus par l'article 4.

Telle est l'échelle des peines établies par la loi de 1873 : elle réalise assez bien le but que le législateur s'était proposé, en conciliant l'équité avec le respect dû à la loi.

La loi de 1880 devait, semble-t-il, s'inspirer des mêmes principes, et l'examen de certaines pénalités qu'elle édicte, de même que l'étude de ses précédents, trahissent en une certaine mesure cette préoccupation chez ses auteurs. Indépendamment de l'article 4 de cette loi, qui

punit d'une amende de 16 à 100 francs le défaut de déclaration, l'article 8 établit bien une graduation de peines : prévoyant, en effet, une amende de 16 à 200 francs en cas d'infractions aux conditions de fond, il autorise le juge, en cas de récidive, à porter l'amende au double et à condamner le délinquant à un emprisonnement de 6 jours à 1 mois.

Malheureusement, le législateur n'a pas cru devoir appliquer le même système en cas d'infraction aux règlements de police : la commission de la Chambre s'y était cependant ralliée, en introduisant dans la proposition de loi l'établissement à la troisième contravention, d'une peine d'emprisonnement pouvant s'élever à 15 jours au maximum. Mais ce système, trouvé trop sévère par certains députés, fut rejeté, et la Chambre adopta à la place la disposition de l'article 11, aux termes duquel « les infractions ou contraventions aux règlements de police continueront à être punies des peines de simple police ».

Cet excès de modération est très critiquable : nous aurions préféré voir introduire dans la loi les pénalités proposées par la commission de la Chambre. Peu sévères, en effet, puisque la peine de 15 jours d'emprisonnement, prononcée à la troisième infraction, était un maximum qui n'entraînait pas la fermeture temporaire du débit, elles paraissaient constituer une sanction nécessaire dans certains cas. Il est, en effet, des hypothèses où les peines de simple police sont très insuffisantes. Bien souvent le cabaretier peut avoir un intérêt pécuniaire à méconnaître les règlements, dans l'espoir de réaliser des bénéfices plus élevés, et surtout dans le cas où l'existence du délit lui-même est en jeu.

Supposons, en effet, qu'un débitant, contrairement à un arrêté pris par le maire, en vertu de l'article 9, ait ouvert un cabaret dans le périmètre d'interdiction : quels seront les pouvoirs de l'administration ? Pourra-t-elle fermer ce débit illégalement ouvert ? La négative paraît sur ce point s'imposer d'une façon absolue; et cette solution s'implique, tant de l'esprit de la loi et des travaux préparatoires, que des décisions de jurisprudence. La loi de 1880, constituant en quelque sorte une loi de réaction contre le pouvoir arbitraire laissé par le décret de 1851 à l'autorité administrative, on ne saurait songer à lui rendre ce pouvoir, qui retire toute garantie aux citoyens.

Au surplus, la pensée du législateur a été nettement formulée lors de la discussion de la loi. L'administration chargée d'assurer la police, réclamait le maintien du droit qu'elle possédait avec le décret de 1851, de fermer purement et simplement tout cabaret réputé « mal tenu ». Le rapporteur et plusieurs députés s'élevèrent contre cette prétention, répondant que laisser subsister ce droit, même limité et sous quel prétexte que ce fût, c'était retomber dans l'arbitraire du décret de 1851, dont on voulait s'affranchir.

Par conséquent, l'arrêté du maire enjoignant au propriétaire de fermer son café serait illégal, sauf cependant le cas prévu dans l'article 10 de la loi, que nous étudierons plus loin. L'intéressé pourrait s'adresser au préfet pour faire annuler l'arrêté, et si le maire se permettait de le faire exécuter *manu militari*, il s'exposerait à des dommages-intérêts.

Les auteurs et la jurisprudence s'accordent au con-

traire à reconnaître au pouvoir judiciaire le droit de fermeture d'un débit ouvert dans des conditions illégales, par application de l'article 161 du Code d'instruction criminelle. Cette disposition porte, en effet, que quand le prévenu est convaincu de contravention de simple police, le juge doit, en même temps qu'il prononce la peine, statuer par le même jugement sur les demandes en restitution et dommages-intérêts. Or, la Cour de cassation a décidé que rentrait dans la catégorie des restitutions et dommages-intérêts dont parle l'article 161, la fermeture requise par le ministère public, d'établissements ouverts sans autorisation. Et à certains auteurs qui ont contesté ce droit du juge de police, soutenant qu'il y avait là une peine non prévue par la loi, on peut objecter que la fermeture du débit ainsi prononcée ne constitue nullement une peine, mais une réparation qui peut être ordonnée accessoirement à la peine (1).

Telles sont les sanctions applicables aux infractions commises par les débitants contre les arrêtés et règlements à eux imposés. Nous ne pouvons terminer ce court aperçu, sans examiner les droits reconnus par les lois et la jurisprudence aux officiers de police chargés de la surveillance des débits de boissons et de la constatation des contraventions qui peuvent y être commises.

A cet égard, la loi des 19 et 22 juillet 1791 autorisait les officiers de police à entrer en tout temps dans les lieux où tout le monde est admis indistinctement. Toutefois, pendant fort longtemps, la Cour de cassation,

(1) Cass., 2 août 1888. *Pandectes fr.*, p. 663.

considérant cette disposititon comme limitée par l'article 76 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, d'après laquelle, « pendant la nuit, nul n'a le droit d'entrer dans la maison d'un habitant, que dans les cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation faite de l'intérieur », n'autorisait l'entrée des officiers de police dans les cabarets et autres lieux publics, la nuit, que pendant leur ouverture légale. Un revirement s'est ensuite produit dans cette jurisprudence, et la Cour, abandonnant son système dans un arrêt du 22 novembre 1872, a fini par reconnaître aux officiers de police le droit de « s'introduire dans les débits de boissons, à tout moment où » il y a une portion du public, et même après l'heure » à laquelle l'établissement doit être fermé pour tous, » auquel cas il y a une contravention à constater ou à » faire cesser ». Et l'arrêt ajoute « que si la police ne » peut pénétrer après l'heure réglementaire dans l'établissement fermé, dans le seul but de voir s'il n'y a » pas une contravenion quelconque, il en est autrement » lorsqu'elle constate de l'extérieur des circonstances » d'où résulte une grave présomption d'infraction (1), » sinon la précaution de fermer la porte d'entrée et le » refus d'ouvrir à un agent de l'autorité suffiraient pour » s'assurer l'impunité ».

(1) Cass. D., 72.1.431.

CHAPITRE V

Mesures d'ordre fiscal

Les débitants de boissons sont, au point de vue fiscal, astreints à un certain nombre d'obligations et tenus au paiement de droits divers, tant à raison de leur qualité de commerçants qu'à raison du caractère spécial de leur commerce et des marchandises qu'ils débitent.

Comme commerçants, ils ont à supporter l'impôt des patentes, régi en ce qui les concerne par les règles ordinaires.

Comme débitants de boissons, ils sont frappés d'un droit spécial, le droit de licence, qu'ils ne sont pas les seuls à supporter, mais qui, pour eux, a une origine fort ancienne et présente un caractère particulier.

La licence résulte d'une déclaration faite à la Régie et inscrite sur ses registres, et est constituée en fait par l'ampliation de ce registre délivrée au contribuable. C'est une sorte de brevet ou permis d'exploitation, et comme telle elle est toujours subordonnée au paiement d'un droit. Elle n'est pas, comme la patente, une taxe sur l'industrie; elle a pour objet d'assurer « l'accomplissement de la formalité par laquelle toute personne qui spécule sur des boissons soumises à l'impôt, doit appeler la surveillance des préposés sur les lieux où ces

matières ont été déposées » (circ. 31 mai 1820). Par suite, la licence ne sera exigée que de ceux qui vendent des boissons frappées de droit. Toutefois, par application de l'article 50 de la loi de 1816, les cabaretiers, cafetiers et autres débitants étant présumés vendre des boissons imposables, à eux revient l'obligation de prouver le contraire: Les débitants exemptés de licence sont assez rares: ce sont ceux qui ne vendent que du café, du lait, du chocolat, des sirops non alcoolisés.

La licence, on l'a vu, résulte d'une déclaration: cette déclaration doit être faite par le débitant au receveur buraliste, préalablement à l'ouverture du débit, mentionner les espèces et quantités de boissons que le déclarant a dans les caves ou celliers de sa demeure et indiquer le ou les lieux de vente: au cas d'ouverture de plusieurs établissements, il faut plusieurs licences, le droit de licence étant en quelque sorte dû par l'établissement, plutôt que par la personne. — Enfin, le débitant est tenu d'indiquer sa qualité par une enseigne ou un bouchon.

Avant la loi de 1900, le droit de licence était assez faible et variait entre 12 et 40 francs par trimestre, d'après la population de la commune. Par contre, les débitants étaient assujettis, de par la loi de 1816 :

1° A un droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et spiritueux, d'après un tarif, gradué pour les vins, suivant les départements et selon que le transport était effectué ou non au-delà des départements limitrophes, et pour les spiritueux, d'après une classification par degré alcoolique;

2° A un droit d'entrée indépendant du droit de circu-

lation et perçu sur les mêmes boissons, dans les villes ayant une population agglomérée de 2.000 âmes et au-dessus;

3° A un droit de détail de 15 % du prix de la vente.

Ce dernier droit entraînait comme unique moyen de contrôle l'exercice, formalité qui avait pour but de suivre le liquide depuis son introduction dans les magasins du débitant, jusqu'à la consommation. L'exercice était fort impopulaire, car il comportait pour les agents de la Régie, non seulement le droit de visiter les caves et celliers des débitants, mais encore la faculté de pénétrer dans le domicile particulier de ces redevables, sans l'intervention d'un magistrat municipal ou d'un commissaire de police, alors même qu'il n'existait aucun soupçon de fraude.

Les inconvénients de ce système apparurent bien vite; il apportait beaucoup d'entraves au commerce des boissons, et compliquait la perception de l'impôt. On chercha rapidement à modifier et atténuer cette réglementation.

Tout d'abord la loi du 27 mars 1817 affranchit du droit de circulation les vins, cidres, poirés, adressés aux débitants pourvus d'une licence.

En second lieu, la loi du 24 juin 1824 remplaça, à l'égard des spiritueux, les droits de circulation et de détail par un droit général de consommation.

Puis, on organisa un système d'abonnements individuels ou collectifs, destinés à permettre à tout débitant ou même à une commune, de se libérer du droit de détail dont ils auraient été estimés passibles.

La loi de 1832 améliora encore cette situation, en

autorisant les villes d'une population agglomérée d'au moins 4.000 âmes, à convertir les droits de circulation, d'entrée, de détail et de licence, en une taxe unique aux entrées (1).

La loi du 25 juin 1841 décida que la taxe unique ne comprendrait plus les droits de licence, et rétablit les formalités à la circulation, pour toutes les boissons.

Enfin la loi de 1875 vint supprimer l'exercice des débits de boissons dans toutes les agglomérations de plus de 10.000 habitants, en rendant obligatoire la taxe unique de remplacement des droits d'entrée et de détail, qui, auparavant, nécessitait une décision du Conseil municipal.

Toute cette législation a disparu depuis la loi du 29 décembre 1900, qui a apporté de nombreuses modifications à la réglementation fiscale des débits.

Cette loi, dont l'objet fut avant tout de favoriser la consommation des boissons hygiéniques, a dégrevé les vins et cidres des droits de détail, d'entrée ou de taxe unique, auxquels ils étaient antérieurement soumis, ne leur faisant plus supporter désormais qu'un seul droit, celui de circulation, uniformément fixé par hectolitre, à 1 fr. 50 pour les vins et 0 fr. 80 pour les cidres, quels que soient le lieu de destination et la qualité du destinataire.

Par voie de conséquence, l'exercice dans les débits de boissons a été supprimé: toutefois, ces établissements ne se trouvent pas absolument affranchis de tout con-

(1) Ce système avait été, à peu de choses près, appliqué pour Paris, par la loi de 1816 et un décret de 1871 l'étendit plus tard à la ville de Lyon.

trôle. En premier lieu, le droit de visite peut, d'une manière générale, être exercé aux termes de la loi de 1816, chez tout individu soupçonné de fraude, à la condition que les agents de la Régie soient accompagnés d'un officier de police judiciaire.

De plus, si dans les localités pourvues d'un service de surveillance effective aux entrées, les débits ont été libérés des visites, dans les communes non efficacement surveillées, les débitants au détail y restent encore assujettis, mais seulement dans les caves et magasins affectés au commerce, et les agents de la Régie peuvent effectuer dans ces locaux les vérifications et prélèvements nécessaires pour l'application des lois sur les fraudes commerciales et fiscales. Les ressources nécessaires à l'équilibre de la réforme ont été réalisées par une sensible augmentation des droits sur l'alcool (220 fr. au lieu de 156 par hectolitre d'alcool pur), et par une forte élévation des licences, dont le taux a été rendu proportionnel à la classe des patentes dans laquelle est rangé le débitant et à la population de la commune où il exerce.

Sur ce point, une difficulté s'est présentée: l'application de la nouvelle taxation établie par la loi de 1900 ne fait pas de doute quand le patenté à imposer de la licence n'exerce que la profession de débitant et que son commerce entre dans la liste des professions considérées comme comportant la vente des boissons; la loi de 1900 a fixé un tarif encore aujourd'hui en vigueur et soumettant les assujettis à un droit trimestriel, variant de 5 francs à 112 fr. 50. Mais il arrive souvent que bien des débitants exercent en fait plusieurs commerces dans

le même établissement, et il est possible que beaucoup d'entre eux soient assujettis à un droit fixe de patente pour une profession ne comportant pas la vente des boissons. Dans ces hypothèses, il eût été injuste de proportionner le droit de licence à l'impôt des patentes. Aussi, en vertu de la loi du 30 mars 1902, ces derniers bénéficient d'un classement spécial établi par les soins du service des Contributions indirectes, et sont imposés à la licence, d'après la classe correspondante à la patente dont ils seraient redevables, si dans le commerce qu'ils exercent il était fait abstraction des opérations étrangères à la vente des boissons.

A cette licence perçue par l'Etat, peut s'ajouter, en vertu de la loi du 29 décembre 1897, un droit de licence municipale; mais ce droit est destiné à compenser la faveur que la loi a accordée aux débitants, en autorisant les villes à supprimer complètement leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et en les obligeant tout au moins à les abaisser dans des proportions déterminées. Ce droit de licence est composé d'un droit fixe (1) variable suivant que les débitants vendent exclusivement des boissons hygiéniques ou vendent en même temps des alcools, et d'un droit proportionnel basé sur la valeur locative de la maison et des locaux servant au commerce du débitant.

Telles sont les principales règles d'ordre fiscal, inté-

(1) Le droit fixe ne peut dépasser le montant en principal et décimes du droit perçu par l'Etat suivant les tarifs du 1er septembre 1871 (c'est-à-dire de 12 à 40 francs avec augmentation de 2 décimes et demi. Ce maximum, qui ne s'applique qu'aux débitants vendant exclusivement des boissons hygiéniques est porté au double pour ceux qui vendent en même temps de l'alcool.

ressant directement les débitants. A côté, il est un certain nombre de dispositions législatives assez récentes, édictées dans divers buts, et pouvant avoir une certaine répercussion sur le commerce de ces débitants. Nous nous contenterons de les indiquer d'un mot.

On a vu que la loi du 29 décembre 1897 avait interdit aux communes d'établir des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques et de relever le taux des taxes existantes. Par contre, elle les a autorisées à frapper les alcools de taxes plus élevées, et la loi du 13 avril 1898 y a ajouté les boissons pernicieuses, telles que les vermouts, bitters et vins de liqueur. Désormais, en ce qui concerne l'alcool, les droits peuvent être élevés jusqu'au double des droits d'entrée antérieurs, décimes compris, sans qu'il soit permis aux communes de moins de 4.000 habitants, de dépasser le maximum applicable aux villes de 4.000 à 6.000 âmes. Les taxes supérieures ne peuvent être établies que par une loi.

Pour les vermouts, bitters, vins de liqueurs ou d'imitation, les villes qui ont un octroi ne pouvaient, aux termes de l'article 21 de la loi de 1898, maintenu en vigueur par l'article 14 de la loi du budget du 30 janvier 1907, frapper ces boissons que du demi-droit, tant que leur teneur d'alcool ne dépassait pas 15 degrés. La loi des finances du 30 janvier 1907 les a rendues passibles des droits entiers de consommation et d'entrée, avec un minimum de perception de 15 degrés pour les vins de liqueur ou d'imitation, et de 16 degrés pour les vermouts, vins de quinquina et similaires.

Elle a également établi, en addition au droit général de consommation, une surtaxe de 50 francs par hecto-

litre d'alcool pur, sur les absinthes et similaires, bitters, amers et boissons apéritives autres qu'à base de vin; la perception de cette surtaxe devant être effectuée sur un minimum de 55 degrés pour les absinthes et similaires, et de 30 degrés pour les bitters, amers et autres boissons. La même loi a réglementé la fabrication de l'absinthe, et prohibé pour sa préparation, ainsi que pour celle des bitters, amers et boissons similaires, l'emploi de tous produits chimiques destinés à suppléer les essences naturelles.

Elle a enfin confié à un décret le soin de déterminer la teneur maxima en essence que pourraient contenir les absinthes et produits similaires livrables au commerce.

Par toutes ces mesures, le législateur manifestait sa louable intention de porter de plus en plus atteinte aux spiritueux les plus nocifs, en particulier à l'absinthe; cette tendance s'est encore plus nettement précisée cette année, et a été marquée par de nouvelles innovations, timides il est vrai, mais qui n'en constituent pas moins un succès pour l'antialcoolisme. Il s'est, en effet, formé au sein du Parlement, sous la poussée des idées de tempérance, un groupe de représentants convaincus qui, par l'entremise de M. J. Reinach a posé devant la Chambre la question de l'interdiction absolue de la fabrication et de la consommation de l'absinthe. A la séance du 27 novembre 1908, le Ministre des Finances, M. Caillaux, s'est opposé momentanément à cette motion; mais la question doit être reprise lors de la discussion du rapport qu'a déposé M. Schmidt au mois de janvier dernier.

Pour l'instant, le Gouvernement ayant compris dans le projet du budget de 1909 le doublement du tarif des licences à l'égard des débitants qui tenaient des absinthes ou produits similaires, la Commission du budget a préféré substituer à cette mesure l'élévation à 65 degrés du minimum de perception de la surtaxe établie par la loi du 30 janvier 1907. Les Chambres ont adopté cette disposition, et ont aussi voté un autre article en vertu duquel aucune absinthe ou boisson similaire ne pourra être fabriquée à partir de la promulgation de ladite loi des finances, ni détenue ou mise en vente à partir du 1er juillet 1909, si sa teneur est inférieure à 65 degrés.

Ces mesures sont destinées, selon la déclaration de M. Caillaux, à mettre un terme aux fabrications d'absinthes à très bas degré, dont on masque l'insuffisance de goût par l'introduction de substances des plus nuisibles à la santé du consommateur.

Il nous resterait encore, si nous voulions parcourir le cycle des innombrables dispositions votées depuis quelques années à propos des boissons, à entrer dans bien des détails que le cadre restreint de cette étude ne nous paraît pas devoir comporter. Nous citerons seulement, pour mémoire, les diverses règles destinées à assurer un contrôle hygiénique des vins et spiritueux :

1° La loi du 6 août 1905 qui interdit de colporter ou de vendre aucun spiritueux sans que le récipient le contenant porte, sur une étiquette apparente, l'indication des substances ayant servi à la fabrication de l'alcool qui y est contenu.

2° La loi du 1er août 1905 et le décret du 3 septembre 1907 sur la répression des fraudes, indiquant sous quelle

dénomination les spiritueux provenant de mélanges peuvent être vendus, et considérant comme frauduleuses, les manipulations destinées à modifier l'état naturel des eaux-de-vie et spiritueux.

3° La loi du 29 juin 1907 tendant à prévenir le mouillage des vins et les abus du sucrage.

4° La réglementation et la limitation du privilège des bouilleurs de cru, et l'assimilation aux véritables bouilleurs de profession, des propriétaires qui, par la puissance de leurs appareils de distillation, exercent, en brûlant leur récolte, une véritable industrie.

5° Le remplacement de la taxe de dénaturation des alcools, par un droit de statistique de 0 fr. 25 par hectolitre (art. 15 de la loi du 29 décembre 1900), et la tendance, fort heureuse, à encourager, dans l'intérêt de l'hygiène publique et de la viticulture, la dénaturation des alcools industriels. Il faut, à cet égard, citer un amendement de M. Cunéo d'Ornano, décidant que seuls les alcools provenant d'un fruit ou d'une boisson, pourront être livrés à la consommation. Renvoyée à la Commission de législation fiscale, cette proposition paraît avoir de grandes chances d'être votée, si le problème d'utilisation industrielle de l'alcool est entièrement résolu; et en vue d'encourager les recherches, le Gouvernement lui-même a, par la loi du 25 novembre 1906, institué un prix de 50.000 francs destiné à récompenser la personne qui aurait trouvé un système pratique d'utilisation de l'alcool pour l'éclairage.

CHAPITRE VI

Etablissements soumis a une réglementation particulière

Certains débits échappent à la législation que nous venons d'étudier. Ce sont les débits établis à l'occasion des foires, ventes ou fêtes publiques, les cantines militaires et les cafés-concerts.

La loi du 17 juillet régit la première catégorie d'établissements et édicte à leur égard des règles spéciales à raison de leur caractère accidentel et mobile.

D'après l'article 10 de cette loi, les personnes qui, à l'occasion d'une foire, d'une vente ou d'une fête publique, veulent établir momentanément des débits de boissons, sont dispensées de la déclaration préalable, mais sont tenues d'obtenir une autorisation du Maire. A défaut d'autorisation, le débit doit être immédiatement fermé, et le contrevenant puni d'une amende de 16 à 100 francs.

La loi est revenue dans cette hypothèse au système de l'autorisation préalable qui se justifie ici par ce fait, que les débits visés par cet article 10 étant généralement installés sur la voie publique, il est nécessaire que le Maire ait le droit d'en limiter le nombre.

Le débitant forain est tenu de faire aussi une déclaration à la Régie, qui lui délivrera une licence, après

constatation de l'obtention de l'autorisation municipale.

Les cantines ou débits installés dans les casernes, forts et autres établissements militaires, sont réglementés par les arrêtés ministériels du 22 juillet 1875 et du 10 janvier 1879, qui ont fixé les conditions de leur fonctionnement. Les tenanciers de ces débits n'ont pas à faire de déclaration préalable; il leur suffit d'obtenir une autorisation toujours révocable du Conseil d'administration du régiment. La vente des boissons alcooliques est interdite dans ces débits.

En ce qui concerne les cafés-concerts, il y a lieu de faire une remarque préalable, de nature à éviter toute confusion. Tout débit où un divertissement est offert au public ne peut, légalement parlant, prendre toujours la dénomination de café-concert. On doit faire une distinction entre le café ordinaire où est installée une attraction quelconque en vue d'attirer et de retenir les consommateurs, et l'établissement, qui, sans être un théâtre, en a cependant les principaux caractères et où le débit des boissons paraît être plutôt l'accessoire du spectacle ou de l'audition offerte au public.

La loi de 1880 s'applique entièrement et seule aux établissement de la première catégorie, — et les Préfets et les Municipalités ont toute latitude pour y autoriser ou y prohiber des attractions. Ajoutons qu'en fait, les autorités n'usent de leur pouvoir prohibitif qu'avec une extrême réserve, cherchant ainsi à se conformer au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Les cafés-concerts, au contraire, tombent sous le coup de l'article 6 du décret du 6 janvier 1864, qui, tout en proclamant la liberté de l'industrie théâtrale, soumet-

tait les spectacles de curiosités, les cafés-chantants et les cafés-concerts, aux règlements alors en vigueur. Cette disposition peu claire, mais précisée par la circulaire du 28 avril 1864 [aux termes de laquelle « la liberté accordée à l'industrie spéciale des théâtres ne s'étendait pas à tous les établissements publics d'un autre ordre, notamment aux cafés qui, comme débits de boissons, sont régis par des règlements spéciaux », assimilait les cafés-concerts aux débits ordinaires réglementés par le décret du 29 décembre 1851, et subordonnait leur ouverture à l'autorisation du Préfet. La loi de 1880 n'ayant fait aucune restriction à l'égard de ces établissements, il semblait logique d'admettre que leur ouverture ne devait être soumise à aucune règle spéciale.

Cependant, l'autorité administrative et la Cour de Cassation dont la jurisprudence, sur ce point, est constante, ont repoussé cette dernière interprétation, et, dans un arrêt récent (23 juin 1905), la Cour suprême (1) a déclaré que le Maire tient de ses pouvoirs de police le droit d'imposer son autorisation à l'ouverture des cafés-concerts, et que ceux-ci ne sont pas affranchis de cette autorisation par la loi du 17 juillet 1880 sur la liberté des cafés. Par suite, si le Préfet n'a plus, depuis la loi de 1880, le droit d'interdire l'ouverture d'un café-concert, ce droit appartient du moins à l'autorité municipale en vertu de l'article 97 de la loi du 5 août 1884.

La différence entre le régime des simples débits et le régime des établissements dénommés cafés-concerts,

(1) Sirey, 1905.1.544.

consistera donc dans ce fait que le Maire, sans avoir le droit de s'opposer à l'ouverture des débits, ne pourra que prohiber les attractions qui y seraient introduites; il aura, au contraire, le droit d'interdire l'ouverture d'un café-concert.

Du reste, soit que l'autorité administrative ait considéré les dispositions précitées comme abrogées, soit qu'elle les ait perdues de vue, ou en ait poursuivi l'application avec une extrême indulgence, l'industrie des cafés-concerts a pris, ces dernières années, un essor considérable, et le nombre de ces établissements a augmenté dans de très fortes proportions. Il n'y a lieu de s'en féliciter à aucun point de vue, car il est douteux que le goût artistique du public doive en profiter; par contre, le café-concert constitue un nouveau terrain propre à pousser à l'alcoolisme, et un foyer de prostitution, soustrait à toute sorte de surveillance effective.

Emu de cette situation et des abus que provoquait l'exploitation des cafés-concerts, M. Clémenceau, Ministre de l'Intérieur, s'est préoccupé d'y remédier, en adressant aux Préfets, le 6 décembre 1906, une circulaire destinée à « dissiper une fois pour toutes les équivoques qu'ont pu faire naître divers textes ou des instructions ministérielles déjà anciennes » et déterminer les règles essentielles auxquelles devraient être désormais subordonnés ces établissements « dans le but d'empêcher le retour des abus de tous genres qui leur sont, à juste titre, reprochés ».

La circulaire rappelle en premier lieu la nécessité pour le débitant qui veut organiser dans son établissement un concert ou un divertissement quelconque, d'ob-

tenir une autorisation écrite du Maire : Le pétitionnaire devra, est-il dit, « s'engager à ne pas loger ni nourrir les artistes engagés dans son établissement ou ses dépendances, et à n'intervenir en aucune façon dans la question de leur logement et de leur nourriture, à moins d'une autorisation spéciale et écrite du Maire, qui ne sera délivrée qu'à titre exceptionnel et dans des cas particuliers ».

« On objecterait en vain, ajoute M. Clemenceau, que la défense de loger et de nourrir les artistes engagés, même ceux qui le demanderaient à l'employeur, est entachée d'illégalité, par le motif qu'elle porte atteinte à la liberté des contrats. L'autorité municipale n'excède nullement ses pouvoirs, en subordonnant l'autorisation de l'espèce qui constitue une faveur exceptionnelle, aux conditions que commandent les intérêts du bon ordre, encore que ces conditions constituent une dérogation au droit commun, et soient restrictives de la liberté. »

L'heure de la fermeture des cafés-concerts est également réglementée, et dans le but de mettre obstacle à la réunion, à l'issue du concert, des artistes et des clients en vue du souper, il est interdit aux artistes de demeurer au café-concert après la fermeture réglementaire : Ils n'ont que la faculté d'y demeurer le temps strictement nécessaire pour se préparer à regagner leur logis.

En vue d'éviter toute promiscuité, tout contact des artistes avec le public, la circulaire prescrit l'établissement d'une séparation fixe entre la partie de la salle réservée aux artistes et celle où se trouvent les auditeurs. Les artistes ne doivent demeurer sur la scène que le temps strictement nécessaire à l'exécution de leur

rôle, ce qui entraîne la prohibition de la pose immorale et honteuse, à laquelle elles étaient parfois astreintes pendant la durée du concert. Il leur est enfin interdit de pénétrer, au cours des représentations, dans la partie de la salle affectée au public, d'y consommer et même d'y faire la quête. « Cette dernière coutume, est-il dit dans la circulaire, n'ayant pas par elle-même un caractère illicite, mais pouvant, à raison des sollicitations que l'artiste est contrainte de tenter auprès des consommateurs plus ou moins entreprenants, entraîner souvent des désordres et même des scandales. »

Ainsi sont condamnés et interdits ces trafics scandaleux, ces contrats immoraux, où le tenancier du café-concert tenait à sa merci l'artiste sans défense, lui imposant toutes ses conditions et la poussant le plus souvent à la débauche. Ainsi disparaissent de même ces contacts honteux avec le public, qui déshonoraient la femme et la contraignaient aux pires compromissions.

Après s'être préoccupée de la situation des artistes, la circulaire édicte quelques prescriptions au sujet des diverses œuvres qui forment le programme des représentations. Les compositions et divertissements de ce genre pouvant, à raison de leur caractère licencieux ou grossier, exercer la plus déplorable influence sur le public des cafés-concerts, il importait d'en réprimer l'introduction sur la scène et cela avec « d'autant plus de nécessité, que le niveau de ces établissements n'avait cessé de s'abaisser ces dernières années, confinant parfois à la plus révoltante pornographie ». C'est pourquoi, tous chants, récitations, saynètes ou divertissements quelconques, susceptibles de porter atteinte ou à la

morale ou à l'ordre public, sont rigoureusement interdits sous peine du retrait immédiat de l'autorisation municipale délivrée au propriétaire, sans préjudice des poursuites judiciaires qui seraient exercées. — Un double du programme de chaque concert ou spectacle doit être remis, 24 heures à l'avance, au Maire, qui doit exercer le contrôle nécessaire pour assurer le plein effet des prohibitions ci-dessus. — Enfin, un représentant de l'autorité publique doit assister aux représentations et signaler les changements qui auraient été apportés au programme, soit avant, soit au cours de la représentation, ainsi que les infractions aux lois et particulièrement celles qui constitueraient un outrage aux bonnes mœurs, par actes, gestes ou paroles.

« Ces dispositions, ajoute M. Clémenceau dans sa circulaire, devant constituer une règle générale et uniforme applicable dans chaque département, c'est aux Préfets qu'il appartient de les édicter par voie d'arrêté, ainsi qu'ils le font déjà pour les cafés et les débits de boissons, et en usant des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884. » Et pour bien marquer son désir de voir appliquer sa prescription, il enjoint aux Préfets de prendre un arrêté conforme à un modèle annexé à sa circulaire.

En conséquence, les cafés-concerts sont aujourd'hui soumis à une réglementation uniforme dont les résultats ont été excellents.

Il y a peut-être encore plus à faire dans cette voie, et nous serions assez partisans de l'interdiction absolue de certains divertissements et surtout, comme le proposent certains auteurs, de la scission complète du débit

et du concert. Il faut empêcher que celui qui fréquente ces établissements, attiré par l'appât d'un spectacle plus ou moins intellectuel ou artistique, soit mis dans l'obligation de payer, en alcool, le plaisir des yeux et des oreilles. Ajoutons que du jour où cette réforme serait appliquée, c'en serait fait de beaucoup de ces établissements louches, de ces « beuglants » qui ne vivent que du produit des consommations servies aux spectateurs; ainsi disparaîtraient, dans une large mesure, certains genres d'attractions plus ou moins grossiers, qui ont trouvé un dernier refuge dans les cafés-concerts. L'art n'aurait rien à y perdre, la moralité publique tout à y gagner.

CHAPITRE VII

De l'emploi des femmes dans les débits de boissons et de la fréquentation de ces établissements par des femmes de mœurs légères.

Bien souvent, l'intempérance alcoolique et la débauche vont de pair; il semble qu'un courant continu existe entre elles, et ces deux vices se prêtent presque toujours un mutuel appui, un grand nombre de débits procurant tous les éléments de la débauche, et réciproquement tous les lieux de prostitution offrant les ressources des cabarets.

La réalité de cette constatation ne s'est jamais mieux vérifiée que de nos jours. Nombreux sont aujourd'hui les débitants qui cherchent à s'attirer une clientèle, en se servant de la prostitution comme d'un appât, soit qu'ils fassent assurer le service de leur établissement par un personnel féminin, soit qu'ils y tolèrent la présence de femmes de mauvaises mœurs, leur laissant toute latitude pour exercer leur triste métier.

Sans insister sur les dangers moraux et physiques qui résultent, pour le public, de tels contacts, demandons-nous quels sont les droits des Pouvoirs pour remédier à cette situation ?

Ni la loi d'ordre général du 17 juillet 1880, ni aucun

autre texte postérieur n'ont édicté de dispositions relatives à la répression de la prostitution dans les débits. La Commission chargée d'étudier le projet qui devint la loi de 1880, s'était bien posé la question de savoir si elle devait proposer des dispositions pénales contre les débitants qui reçoivent habituellement chez eux des personnes se livrant à la débauche, mais elle avait décidé que de telles mesures ne pouvaient trouver place que dans une loi de la police des mœurs.

Aussi, la jurisprudence dut-elle, comme par le passé, et en l'absence de toutes dispositions, reconnaître à l'autorité municipale le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la répression de l'immoralité dans les débits. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de cassation du 21 juillet 1883 (1), se basant sur l'article 3 de la loi de 1890, aux termes duquel « le pouvoir municipal est chargé du maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, spectacles, cafés et autres lieux publics », a déclaré légal et obligatoire l'arrêté par lequel un Maire interdit, aux cafetiers de la ville d'employer, pour servir les consommateurs, des femmes ou des filles étrangères à leur famille.

La loi du 5 avril 1884, maintenant l'article 3 précité de la loi de 1790, ne pouvait que confirmer cette jurisprudence, et nous trouvons, en effet, dans le même sens, plusieurs arrêts de la Cour de cassation (23 mai 1889, 4 août 1893, 20 avril 1901 (2) qui paraissent l'avoir établie définitivement, lorsque le Conseil d'Etat, appelé à

(1) D. P. 84.1.144.

(2) Dans le même sens : Sirey, 89.1.392 — 96.1.157 — 1902.1.431.

se prononcer récemment sur un cas analogue, a formulé un avis absolument opposé. Il a, en effet, dans un arrêt du 19 février 1904 (2), déclaré entaché d'excès de pouvoir un arrêté par lequel le maire de la ville de Pau avait interdit aux débitants d'employer pour le service de leurs établissements plus d'une fille ou femme étrangère à leur famille. Cette décision, dont les motifs ne sont d'ailleurs pas indiqués, établit dès lors une indécision fâcheuse dans la jurisprudence, dont ne manquent pas de profiter les débitants; elle a, de plus, le très regrettable effet d'annihiler le zèle plus ou moins actif des autorités préfectorales ou municipales qui peuvent craindre de voir leurs prescriptions annulées pour excès de pouvoir.

Une unité de vue et une réglementation uniforme s'imposeraient en cette matière. Pour poursuivre la moralisation des débits, il paraît nécessaire d'augmenter et de préciser les pouvoirs des Maires, ou plutôt d'édicter une loi qui fixerait les conditions à réunir par une femme pour être employée au service du débit de boissons. On pourrait exiger, en dehors de certaines conditions de moralité, un lien de parenté assez étroit entre elle et le débitant, et l'obligation d'être majeure.

Mais dès lors, l'emploi de femmes étrangères à la famille du débitant étant supposé défendu, n'existera-t-il pas, pour ce dernier, un moyen facile de tourner la loi ? On peut craindre, et le cas s'est présenté, paraît-il, à La Rochelle, où le Maire avait édicté pareille prohibition, que certains débitants, désireux de conserver

(2) S., 1906. 3.74.

dans leurs établissements des femmes dont la présence est une source de bénéfices appréciables, s'associent avec elles, réduisant ainsi à néant la portée de la loi.

Pour prévenir de tels agissements, il suffirait au législateur d'interdire, suivant le vœu émis le 17 décembre 1904 par le Conseil municipal de La Rochelle, les associations entre ou avec femmes, pour l'exploitation d'un débit de boissons, et refuser aux femmes notoirement connues pour se livrer à la prostitution, l'autorisation d'ouvrir un débit soit comme propriétaires, soit comme gérantes.

Enfin, s'il est nécessaire d'exclure du débit le personnel féminin, à plus forte raison ne devrait-on pas y admettre la fréquentation des femmes de mauvaises mœurs.

La loi de 1880, on l'a vu, ne prévoit rien à ce sujet, le rapporteur de cette loi ayant jugé prudent d'en dissocier toute mesure relative aux bonnes mœurs. Ces dernières années, cependant, par suite des abus auxquels a donné lieu cette absence de dispositions, grâce à laquelle l'immoralité des débits n'a fait qu'augmenter, le législateur s'est enfin convaincu que de nouveaux projets de réforme sur les débits ne pouvaient omettre un point aussi important. C'est pourquoi le Conseil de la Ligue nationale contre l'alcoolisme, dans sa séance du 14 mars 1899, votait une proposition de loi dont l'article 10 frappait, d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 1.000 francs, le débitant convaincu d'avoir fourni sciemment à des femmes de débauche employées ou non dans son établissement, le moyen de s'y livrer à la prostitution : le même article prononçait la fermeture du débit.

La question reprise et portée au Parlement en 1904 et en 1905 par MM. Bérenger et Siegfried, dans deux propositions de loi sur la réglementation des débits de boissons, n'a pas encore reçu de solution définitive. — Dans son rapport fait au nom de la Commission du Sénat chargée d'examiner ces deux propositions, M. Guérin demandait qu'on élevât le taux des peines ci-dessus indiquées et que l'on fixât le minimum de l'emprisonnement à 6 mois et le maximum à 3 ans.

Mais le Sénat a adopté en première lecture, dans sa séance du 5 décembre 1907, une disposition aux termes de laquelle « Tous cafetiers, cabaretiers, tenanciers de cafés-concerts et autres débitants de boissons à consommer sur place, qui, en fournissant sciemment à quiconque le moyen de se livrer à la prostitution, auront excité ou favorisé la débauche, seront condamnés à un emprisonnement de 6 jours à 6 mois et à une amende de 50 à 5.000 francs. Le coupable pourra être frappé d'une interdiction temporaire de 5 ans ».

Cette disposition nous paraît critiquable pour deux raisons: En premier lieu, elle ne prohibe pas d'une façon suffisamment précise l'entrée des débits, cafés et établissements similaires aux femmes notoirement connues pour vivre de la prostitution; d'autre part, elle édicte des peines trop minimes contre le cabaretier qui favorise ouvertement la débauche dans son établissement. Selon nous, la loi, après avoir formellement interdit aux débitants de recevoir chez eux des femmes de mauvaise vie, devrait établir une distinction entre les pénalités a infliger : pour les infractions à cette dernière prohibition, les sanctions prévues par le projet seraient,

croyons-nous, suffisantes; mais en ce qui concerne les débitants coupables de favoriser ouvertement la prostitution, nous estimons le mal suffisamment grave, pour que l'on puisse prononcer la fermeture de leur établissement.

CHAPITRE VIII

Critique de la législation actuelle sur les débits de boissons

La première impression qui se dégage de l'étude de la législation actuelle que nous venons d'étudier est un manque de précision absolue. Le législateur de 1880, beaucoup plus préoccupé de supprimer l'état de choses antérieur que de créer un régime raisonné, approprié aux besoins économiques, hygiéniques et moraux du pays, peut être, en premier lieu, l'objet de sérieuses critiques, pour n'avoir pas cherché à réorganiser l'exercice de la profession de cabaretier, et en établir une réglementation précise, au moyen d'une loi d'application générale, dans laquelle les obligations des débitants et les pouvoirs des autorités auraient été nettement déterminés.

Au lieu de cela, nous nous trouvons en face d'un régime informe, dont l'application peut, pour deux communes voisines, varier à l'extrême, suivant l'initiative et l'énergie des préfets et des maires, suivant aussi l'interprétation plus ou moins large qu'ils font des droits que leur confère la loi de 1884. Au surplus, nous avons pu constater dans une hypothèse importante, touchant la réglementation des mœurs dans les débits, un conflit

entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat. Ces désaccords regrettables ne sont pas non plus de nature à stimuler le zèle des agents de l'autorité, et en présence d'une législation flottante, hésitante, ne prescrivant obligatoirement aucune mesure, ces fonctionnaires préfèrent, pour ménager leur situation, ne pas agir, ni user des moyens dont ils disposent.

En vertu des lois de 1873, de 1880 et de 1884, les maires, on l'a vu, sont investis d'une double fonction: ils doivent veiller à l'exécution des lois et prendre toutes les mesures nouvelles, nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public. Mais en ce qui concerne les débits, ces obligations sont en général assez mal remplies, trop d'obstacles arrêtant les maires et leurs agents dans la voie des restrictions.

Nous ne pouvons ici revenir sur les divers droits et attributions de ces représentants de l'autorité: constatons seulement que la loi ne leur impose nulle part l'obligation de prendre les diverses mesures qui en découlent, s'en rapportant à leur bon vouloir, avec une confiance pleine d'illusions. Sans doute, les préfets ont bien le droit de remédier à l'inertie des maires, en évoquant le pouvoir réglementaire et en prenant des arrêtés intéressant l'ordre public; mais cette prérogative est si peu appliquée que l'on est en droit de se demander si l'intervention du législateur n'est pas nécessaire pour achever la réglementation qu'il a ébauchée. Deux exemples caractéristiques dénotent de ce regrettable état de choses:

On se rappelle que l'article 9 de la loi de 1880 donne

au maire le pouvoir de prendre des arrêtés interdisant l'ouverture de nouveaux débits dans un certain périmètre autour de divers établissements publics. Les droits que ce magistrat tient de cette disposition ne laissent pas d'être assez étendus, et constitueraient, s'ils étaient mis plus souvent en usage, une arme excellente contre le développement excessif des cabarets. Nous n'en pouvons citer pour preuve que les résultats obtenus par l'arrêté du 3 avril 1901, aux termes duquel M. Augagneur, alors maire de Lyon, interdisait l'ouverture dans cette ville de tout nouveau débit situé à moins de 250 mètres des établissements protégés par la loi de 1880. D'après les renseignements qu'a bien voulu nous fournir M. le docteur Lépine, le nombre des débits de boissons lyonnais aurait baissé en sept ou huit ans, à la suite de cet arrêté, de 5.600 à 4.200, qui est à peu près le chiffre actuel, soit une diminution d'un quart. L'expérience, conduite, il faut le reconnaître, avec une persévérance et une énergie infatigables, a donné lieu, dans les débuts, à des difficultés d'application dues à la résistance de ceux qu'elle atteignait; mais, outre que ces difficultés s'atténuent, paraît-il, de jour en jour, l'administration a trouvé, pour mener à bonne fin la lutte entreprise par elle contre les cabarets, un concours puissant et inattendu dans les débitants que leurs droits acquis ou la situation de leur établissement protégeaient contre l'arrêté. Investis de ce fait d'un véritable monopole, les débitants actuels en sont fort jaloux, et secondant admirablement l'action de la police, ils ne manquent pas de lui signaler le voisin, le concurrent qui ne remplit pas les conditions exigées par la loi ou l'arrêté.

De tels résultats n'auraient pas manqué de se produire, si l'exemple de la municipalité de Lyon avait été plus fréquemment suivi. Or, que nous a montré l'expérience de ces 30 années ? Non seulement il n'y a pas eu d'excès de zèle, mais on compte les villes, qui, jusqu'à ces derniers temps, avaient mis à profit la loi de 1880. Il y a Le Havre qui, sous l'administration de M. Siegfried, donna le premier signal en 1885; il y a Lyon, Avignon, Montbéliard, La Rochelle, Grenoble, Nancy, Dijon (1) et quelques autres encore, en tout une infime minorité.

Il ne faut d'ailleurs être nullement surpris de ce résultat; les termes dans lesquels la loi est libellée devaient presque fatalement en faire une disposition inexistante. L'article 9 dit en effet : « Les maires *pourront* ». Il s'ensuit que l'application de cet article est facultative, et que la plus grande liberté est laissée à ce sujet aux magistrats municipaux : dès lors, comment s'attendre à ce que, sous la dépendance d'électeurs près desquels l'influence des débitants est certaine, le maire entreprenne contre ces derniers, une lutte qui peut entraîner pour lui la perte de son mandat ? Certes il est bon de tracer à d'autres un plan de luttes; mais le législateur eût mieux fait de permettre aux maires de s'abriter derrière une contrainte légale.

Nous ne pouvons que rapporter, à ce sujet, à titre

(1) Lyon. — 3 avril 1901. Distance prohibitive 250 mètres.
Avignon. 4 août 1904. — — 250 —
La Rochelle. 18 oct. 1905. — — 100 —
Grenoble. 28 déc. 1903. — — 250 —
Nancy. 4 décembre 1901. — — 200 —
Dijon. 13 avril 1907. — — 200 —

d'exemple, un fait caractéristique tiré de la *Revue Viticole* du 25 avril 1904. Le maire de Lille ayant pris, conformément à l'article 9, un arrêté d'après lequel il était interdit d'ouvrir des débits dans un périmètre de 250 mètres autour des établissements visés par ce texte, le Syndicat du commerce des vins fit de pressantes démarches auprès de ce magistrat, et obtint qu'il ne serait pas donné suite à l'arrêté.

Le Ministre de l'Intérieur ayant, en 1904, ordonné une enquête sur la façon dont était appliqué l'article 9, il fut établi que, dans la moitié des départements, cet article était resté lettre morte et que, pour d'autres, le nombre des localités où un arrêté municipal était intervenu en l'objet n'atteignait guère plus de mille (1). « Et encore, fait observer M. Clémenceau dans une circulaire du 16 mars 1907, dans ce chiffre, les villes ne figurent que pour cinquante, parmi lesquelles très peu de chefs-lieux de départements. »

Les préfets, en vertu de la loi du 5 avril 1884, avaient bien, eux aussi, le droit de prendre pour toutes les communes de leur département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où l'autorité municipale n'avait pas agi, toutes les mesures propres à assurer le maintien de la salubrité et de la tranquillité publiques. A Paris même, le Préfet de police est nettement investi de la faculté de poursuivre l'application de l'article 9. Malgré ce pouvoir, les préfets avaient suivi l'exemple des maires, et pour eux, cet article était resté lettre morte.

C'est pourquoi, ému de cette situation et en vue de

(1) Résultats consignés dans la circulaire du 16 mars 1907. *Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, 1907.

vaincre « l'inertie des municipalités », M. Clémenceau, dans la circulaire plus haut visée, ordonna aux Préfets « de provoquer de tous les Conseils municipaux une délibération relative à l'application de l'article 9, en les invitant à se prononcer pour l'affirmative, ou, s'ils ne croyaient pas devoir s'y résoudre, à expliquer d'une *manière tout à fait explicite* les motifs pour lesquels ils estimaient qu'il n'y avait pas lieu d'user de la faculté prévue par la loi ».

Conformément à ces instructions, les préfets invitèrent les Conseils municipaux de leur département à délibérer sur ce point, et il résulte de renseignements, que nous devons à l'obligeance d'un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, qu'à la suite de cet appel pressant 7.000 communes environ ont fini par appliquer l'article 9. Un plus grand nombre se sont donc encore abstenues pour diverses raisons. Le motif généralement invoqué est, qu'étant donné la disposition des édifices publics, il ne resterait plus aucun endroit disponible pour l'ouverture des débits : certains Conseils ont invoqué qu'il n'existait qu'un débit dans leur commune; d'autres enfin ont déclaré qu'il n'était pas nécessaire de prendre d'arrêté.

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, du résultat de cette heureuse intervention, le fait même de voir nécessaire l'ingérence de Gouvernement dans l'administration locale est la condamnation de l'article 9 tel qu'il est libellé, et confirme la critique que nous formulions au début de ce chapitre. Bien qu'il soit pénible de contredire ici la théorie si tentante de la décentralisation, il semble bien que l'autonomie communale, remède de bien des

maux, ne soit pas celui de l'alcoolisme, et ne parvienne à lutter efficacement contre ses défenseurs.

La loi du 29 décembre 1897 nous fournit une deuxième preuve de cette vérité. Cette loi qui, par son application, pouvait servir la cause de la tempérance, autorisait, on l'a vu, les communes à percevoir indépendamment de la licence d'Etat, un droit de licence municipale destiné à compenser la suppression ou l'abaissement à un certain taux, des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. — En fait, elle a empiré la situation, aggravant les vices de la loi de 1880. En effet, les licences municipales sont facultatives, et la loi va même jusqu'à fixer un taux maximum qu'elles ne pourront dépasser. Elle paraît donc imposer en quelque sorte un maximum de sévérité aux communes; singulière méfiance, que les faits ont été bien loin de justifier ! Si nous consultons les statistiques du Ministère des Finances (1903) (1), nous constatons que, sur 1003 communes qui ont opéré des dégrèvements sur les boissons fermentées à la suite de la loi de 1897, 152 seulement ont essayé de rétablir l'équilibre de leurs finances, en recourant à l'établissement de licences, et que le produit s'en est élevé à 1.321.137 francs sur un total de 83.188.260 francs de dégrèvements à compenser.

Or, il s'agit de communes où la suppression des droits d'octroi était destinée à accroître la consommation des vins et des bières, et tout compte fait, le chiffre d'affaires et les profits des cabaretiers devaient s'en trouver singulièrement grossis. Il semblait donc légitime

(1) *Bulletin de Statistique et de législation comparée,* 1903.

qu'à ceux qui bénéficiaient de la loi, on dût demander une forte compensation. Bien des communes eussent aimé s'y voir contraintes. Obligées d'agir elles-mêmes, elles n'ont pas osé et ont préféré aggraver leurs autres charges, et celles qui s'y sont risquées l'ont fait avec tant de timidité, qu'aucune, à notre connaissance, n'a atteint le maximum du tarif établi par le décret de 1898.

Si les résultats de l'initiative communale sont peu satisfaisants pour les villes qui ont dû opérer le dégrèvement de leurs droits d'octroi, on peut conjecturer quelle doit être l'importance des licences municipales dans les autres communes.

Sur ce point encore, l'autonomie communale nous paraît être une erreur du législateur. Les maires, et nous ne craignons pas d'ajouter les préfets, n'ont pas en cette matière l'autorité et l'indépendance suffisantes pour imposer, d'une façon générale, leurs propres arrêtés à leurs administrés.

Par suite, l'intervention d'une loi édictant des mesures obligatoires aux agents de l'autorité nous paraît devoir seule remédier à l'état de choses que nous venons de signaler. Mais encore faut-il, s'il existe enfin une loi générale, qu'elle soit applicable et appliquée, et ici, nous faisons allusion à la loi du 23 janvier 1873 dont nous avons étudié plus haut les principales dispositions.

Cette loi, conçue dans un esprit moralisateur, avec le but de lutter contre le fléau alcoolique dans une de ses manifestations les plus courantes, l'ivresse publique, devait, semble-t-il, rendre à la cause de la tempérance des services appréciables. Et en fait, à l'examen des

statistiqus officielles du Ministère de la Justice, on constate dès 1873 une sensible diminution du nombre des poursuites effectuées pour ivresse. De 1130 délits d'ivresse jugés en 1874 par le Tribunal correctionnel de la Seine, le nombre descend à 1 pour 1901, 10 pour 1902, 7 pour 1903. Résultats superbes dont on ne pourrait que se féliciter s'il était bien certain que cette réduction correspond à la diminution effective de l'ivresse publique.

Mais il est à craindre que cette décroissance, toute apparente, ne soit le fait d'un relâchement de surveillance ou de sévérité, de la part des agents chargés de l'exécution de la loi. Sinon, comment expliquer la campagne toujours plus active, menée par les médecins, contre l'alcoolisme. Comment expliquer aussi l'augmentation de la consommation de l'alcool et de l'accroissement constant des quantités de spiritueux soumises à l'impôt. A notre avis, la loi de 1873 n'est pas appliquée d'une façon assez suivie et rigoureuse, et est presque tombée dans l'oubli.

M. Clémenceau, dans sa circulaire du 16 mars 1907, attirait d'ailleurs sur ce point l'attention des préfets, en leur rappelant que cette loi ne peut avoir de résultats efficaces, « que si l'application en est continue et sans défaillance », et il les mettait en même temps en demeure d'inviter les maires, commissaires de police, la gendarmerie et les gardes champêtres à mieux veiller à leur exécution.

Donc, imprécision et trop grande latitude laissée à l'autorité administrative, telles sont les remarques que nous avons jugé bon de formuler tout d'abord, à l'en-

contre des lois qui réglementent actuellement les débits de boissons. Nous avons aussi indiqué combien certaines mesures obligatoires étaient peu appliquées par les agents chargés de les exécuter

Ce ne sont pas les seules observations que nous ayons à faire sur cette législation : La constatation des résultats désastreux qu'elle a entraînés, et qu'il faut attribuer pour la plus grande part à la loi de 1880, nous permet aussi de déclarer qu'elle est allée beaucoup trop loin dans la voie des libertés, en supprimant toute entrave et presque tout contrôle à l'exercice et au fonctionnement du commerce de cabaretier. La seule restriction qui y ait été apportée réside en effet, en dehors de l'article 5 de la loi de 1880, relatif aux mineurs non émancipés et aux interdits, dans l'interdiction temporaire ou perpétuelle d'exercer, prononcée contre les individus condamnés pour des délits fort graves et entachant leur honorabilité. Sans doute, l article 9 de la même loi constitue, pour les municipalités, un moyen sérieux de lutter contre l'extension des débits, mais elle ont, nous l'avons vu, assez rarement usé de leurs droits.

Dès lors, l'existence de ces établissements n'étant soumise à aucune condition limitative, leur nombre s'est développé avec une extraordinaire rapidité, entraînant une progression croissante de la fabrication et de la consommation de l'alcool. En 1880, on comptait en effet 356.863 débits (1). En 1890, 413.141. En 1900, ce chiffre s'élevait à 435.479, indépendamment des débits de boissons de Paris, qui, avant la loi du 29 décembre

(1) Voir le tableau statistique figurant à la fin de cet ouvrage.

1900, n'étant pas assujettis à la licence, ne figuraient pas dans les statistiques antérieures à l'année 1901. En 1901, on comptait 464.419 débits, y compris Paris, et en 1906, on en comptait 477.233.

C'est donc en comparant les chiffres de 1880 et de 1906, et en tenant compte aussi des débits de boissons de Paris qui ne figuraient pas dans les statistiques antérieures à 1901, près de 100.000 cabarets de plus que nous a valus la loi du 17 juillet 1880, progression considérable pour une période de 26 ans. Si l'on observe que le nombre de ces établissements en 1830 était de 281.847, on voit que cette augmentation, pendant les 25 ans qui ont suivi la loi, est supérieure à celle qui s'était produite pendant les 50 années précédentes. Il est surtout intéressant d'observer l'accroissement caractéristique qui s'est produit l'année même de la mise en vigueur de la loi. De 356.863 en 1880, le nombre des débits passe à 367.825 en 1881, soit 10.000 établissements de plus, alors que l'année précédente l'augmentation n'avait été que de 2.000.

Ces résultats étaient d'ailleurs faciles à prévoir. Sous l'empire du décret de 1851, la menace constante du retrait de l'autorisation rendait beaucoup moins sûre la profession des débitants, qui étaient sans cesse exposés à se voir ruiner d'un coup. La loi de 1880 apportant plus de stabilité à leur commerce en supprimant les pouvoirs de l'administration, le nombre des débits devait s'accroître très rapidement.

Lors de la discussion de la loi, certains membres du Parlement avaient bien laissé entendre que le nouveau régime allait amener une augmentation des débits : le

rapporteur, M. de Sonnier, fit valoir que le nombre d'établissements alors existants étant suffisant pour les besoins de la consommation, ne pouvait guère s'accroître. « Nous nous fions, disait-il, à l'action des lois économiques, pour proportionner ce nombre aux besoins réels de la population ».

Les faits, on l'a vu, ont démenti cet argument et il ne pouvait guère en être autrement : Il est certain que le nombre des cabaretiers, aujourd'hui, est hors de proportion avec les besoins de la consommation; de nombreuses faillites, il est vrai, se produisent, puisque, comme l'indiquait le rapport de M. Guérin (1) au sujet de la proposition Siegfried, la proportion générale des cabarets dans le nombre total des établissements de commerce en faillite est en France de 42 %. Cependant, les demandes d'autorisation ne diminuent pas, loin de là, et parmi les débits nouvellement ouverts, il en est beaucoup qui subsistent, malgré la concurrence acharnée que se font entre eux leurs tenanciers.

Il faut attribuer cet accroissement incessant à plusieurs raisons, dont la principale est que les lois économiques se trouvent faussées dans leur application, par diverses circonstances qui leur sont étrangères; c'est d'abord l'attrait du métier, qui, de tous les commerces, est un des plus faciles à exercer et assure à celui qui s'y livre l'indépendance, un travail souvent peu fatigant et l'espoir de gagner de l'argent; de plus, le jeu de la concurrence n'est pas tel en pratique que le conçoivent les économistes. Le consommateur ne va pas forcément

(1) Sénat, 27 mars 1904.

à l'établissement où il paie le moins cher: il lui préférera souvent tel autre débit parce qu'il est situé plus près de chez lui ou du centre de ses occupations, ou parce qu'il en connaît le propriétaire et en est l'habitué. Et ainsi, le moindre débit qui s'ouvre arrive souvent à se faire une petite clientèle qui lui suffit pour subsister.

S'il était possible de soutenir que les besoins stables de la consommation suffiraient à limiter par eux-mêmes le nombre des débits, le législateur de 1880 aurait également dû se demander si la multiplication des débits n'entraînerait pas une augmentation de la consommation. Il y avait là à prévoir les deux côtés d'une question, dont un seul a été envisagé, et la statistique nous permet de nous rendre compte des conséquences graves de cette imprévoyance :

En 1880, les quantités d'alcool pur soumises au droit général de consommation étaient de 1.313.829 hectolitres. En 1900, elles s'élevaient à 1.782.891 hectolitres, et encore ne s'agit-il que de l'alcool consommé dans l'eau-de-vie et les boissons fortes, soit une différence de 469.062 hectolitres. Sans doute, tout cet alcool n'a pas été intégralement consommé dans les débits, mais on peut, en se basant sur le rapport de M. Guillemet sur le monopole de l'alcool, affirmer raisonnablement que la consommation d'alcool au cabaret représente au moins les huit dixièmes de la consommation totale d'alcool imposé (1), ce qui, en définitive, revient à dire qu'en

(1) M. Guillemet va même beaucoup plus loin et estime que plus des 9/10 de la totalité des alcools imposés sont écoulés au cabaret. (*Documents parlementaires, députés*, 1899, p. 1163.)

1900 il a été consommé dans les débits près de 400.000 hectolitres d'alcool de plus qu'en 1880, et encore faut-il compter sans la fraude qui fait entrer dans les débits une quantité assez importante d'alcool, augmentant ainsi le stock de la consommation alcoolique.

La loi du 29 décembre 1901 est venue modifier ces données statistiques. En effet, la consommation taxée, qui était, on l'a vu, de 1.782.891 hectolitres en 1900, tombe à 1.346.635 hectolitres en 1901, à 1.258.949 hectolitres en 1902, se maintenant pour 1907 à 1.289.408 hectolitres. Parmi les causes de cette diminution (surélévation de la taxe, fraude et privilège des bouilleurs de cru), le *Bulletin de statistique* indique la propagande des idées de tempérance, qui a eu pour résultat de réduire notablement l'usage des spiritueux dans les classes aisées.

Il ne faudrait cependant pas se faire illusion sur ces chiffres, car à côté de l'alcool soumis au fisc existe l'alcool consommé en franchise, celui des bouilleurs de cru, dont la production approximative est difficilement appréciable, et si, sur ce point, l'administration des Contributions indirectes décline toute responsabilité à l'égard des chiffres qu'elle fournit, il y a tout lieu de croire que les quantités fabriquées ont augmenté depuis plusieurs années dans des proportions importantes, entraînant par cela même un rapide développement de l'alcoolisme.

Ce fléau redoutable, dont il ne peut être question ici de rappeler les conséquences funestes, s'est manifesté ces dernières années dans tous ses domaines, avec une intensité des plus significatives. — « Il y a, dit le doc-

teur Legrain (1), un lien réel de cause à effet entre l'alcoolisme et la criminalité: les courbes croissantes ou décroïssantes de la criminalité sont parallèles à celles de la consommation alcoolique », et en fait, si l'on consulte les données statistiques relatives aux meurtres commis annuellement (et encore ne s'agit-il que de meurtres dont les auteurs sont découverts, déférés en justice), on observe que leur nombre, qui était en 1880 de 165, s'est élevé en 1904 à 289, et depuis, ce chiffre a vraisemblablement augmenté. Dans une statistique fournie par M. Marambat, greffier en chef de Sainte-Pélagie (2), et concernant des individus condamnés pour crimes et délits, il ressort que sur près de 3.000 détenus, plus de 2.000 sont des intempérants, soit une proportion de près de 70 %.

La folie alcoolique a suivi la même marche ascendante; on constatait, en effet, en 1897, dans les asiles d'aliénés de 36 départements, 2.541 malades chez lesquels l'aliénation mentale était due à l'alcool; en 1907, pour les mêmes départements, ce chiffre s'élevait à 3.988, soit donc une augmentation de 57 %. Même progression pour les suicides : En 1875, sur 5.472 suicides, 565 sont dus directement à l'alcool (10,33 %); en 1903, sur 8.176, on en compte 1.716, soit 13.49 % (3). Comment enfin ne pas non plus faire état des résultats des Conseils

(1) Discours prononcé par le Dr Legrain au Congrès de Budapesth (1905).

(2) Rapport dans le discours du Dr Bergeron prononcé en 1896 à l'Académie de Médecine.

(3) Pour la folie par l'alcoolisme, tandis que la proportion moyenne pour toute la France est d'environ 16 % pour la période 1893-1898, la proportion pour les départements les plus alcoolisés est beaucoup plus forte : 17 % dans

de révision, dont les statistiques témoignent une augmentation de plus en plus marquée du nombre de jeunes gens impropres au service, et d'une usure de la race causée pour une large part par l'alcoolisme. L'affaiblissement physique de la population devient tel que le Docteur Poirier disait, en revenant de diverses séances de Conseils de révision auxquelles il avait assisté dans plusieurs départements : « J'ai constaté un fait : la France est destinée à mourir par l'alcoolisme. »

La gravité du mal n'est donc pas douteuse, et au seul point de vue des ravages causés par l'alcool, une réforme de la loi de 1880 s'imposerait; mais par un autre côté cette loi mérite encore toutes nos critiques ; nous voulons parler de l'absence de toute mesure destinée à assurer la moralité des débits de boissons.

Les effets de cette imprévoyance se sont fait sentir par un résultat que nous croyons devoir signaler : la moralité des débits a baissé en raison directe de leur accroissement : un grand nombre de ces établissements sont devenus des maisons de prostitution, de recel, d'usure, où le consommateur va bien souvent perdre sa santé et son argent. D'après un rapport de M. Fiaux sur la police des mœurs, paru en 1907 (1); il y avait à Paris et dans la banlieue de Paris 235 maisons de tolérance en 1843, et 72 seulement en 1898. L'auteur du rapport attribue cette diminution, à la substitution, à

le Calvados, 19 % Finistère et l'Ille-et-Vilaine, 20 % dans la Manche et la Sarthe, 21 % Côtes-du-Nord, 25 % Seine, 26 % Orne, 29 % Morbihan, 43 % Mayenne. (*Journal officiel*, 3 juillet, 1907, p. 4615.)

(1) Fiaux : La police des mœurs devant la commission du Régime des Mœurs, 1907.

ces maisons, d'établissements qui, sous le titre de débits de boissons, ne sont que des maisons clandestines de prostitution, et à l'égard desquelles la police judiciaire, aussi bien que la police administrative, se trouvent le plus souvent désarmées.

Et devant cette constatation que la législation actuelle a eu pour résultat de multiplier les débits, accroître la consommation des spiritueux, développer l'alcoolisme et favoriser la débauche clandestine, à quoi dès lors conclure, sinon à la nécessité d'une réforme complète de ce régime, et au vote de mesures énergiques et capables d'enrayer le mal ? Cette réforme est d'autant plus urgente à accomplir que plus on attendra, plus elle deviendra difficile à réaliser. N'oublions pas qu'à l'heure actuelle, les débitants de boissons forment une armée de 500.000 intéressés, ayant de plus en plus une grande influence politique. Le jour où ils s'uniraient, on pourrait craindre qu'ils ne parviennent à faire échouer toutes les mesures souhaitables, dirigées contre eux !

Il y a donc pour le législateur une grande œuvre sociale à accomplir, et nous nous empressons d'ajouter qu'il n'a pas complètement failli à ses devoirs. Nous n'en voulons pour preuve que les diverses propositions de lois émises depuis dix ans, par un petit groupe de parlementaires convaincus. Aucune d'entre elles n'a encore abouti pour des raisons diverses, mais elles ont créé au Parlement un mouvement d'opinion qui, espérons-le, triomphera sous peu de toute opposition.

CHAPITRE IX

Les projets de réforme

Pendant longtemps il n'a été fait en France aucun effort pour réformer la loi du 17 juillet 1880. Le souvenir du décret de 1851, comme l'influence politique des débitants de boissons, l'ignorance enfin où l'on était des dangers causés par l'augmentation des débits, arrêtaient toute initiative parlementaire.

Toutefois, il fallut bien, au bout de quelques années, se rendre compte des effets pernicieux de la nouvelle législation. Le nombre des débits de boissons augmentait dans des proportions considérables, et l'alcoolisme suivait de son côté une marche ascendante. Il était manifeste qu'on devait enrayer le mal, et pour cela, atteindre le cabaret.

Dès 1887, le rapport de M. Claude, sénateur des Vosges, trahissait ces préoccupations (1). Mettant admirablement en lumière les dangers de la loi de 1880, il s'opposait à son abrogation, objectant les difficultés pratiques qu'entraînerait pareille réforme. En revanche, pour empêcher l'extension croissante des débits, il proposait de porter au quadruple le taux des licences.

(1) Rapport présenté à la Commission sénatoriale d'enquête sur la consommation de l'alcool en France. (Sénat 1887, annexe 42.)

En 1895, M. Reinach déposait à son tour à la Chambre des Députés, une proposition intéressante ayant pour but la création d'une commission spéciale, investie du droit d'autoriser à l'avenir l'ouverture des débits de spiritueux. Cette Commission aurait été composée du Préfet, du Président du Tribunal, des Directeurs des contributions directes et indirectes et de quatre Conseillers généraux. Mais cette proposition n'aboutit pas.

Enfin, devant l'évidence chaque jour plus manifeste de l'insuffisance de la législation en vigueur, une proposition de loi signée de MM. Siegfried et Bérenger et de plusieurs autres sénateurs, était, le 27 mars 1899, déposée sur le bureau du Sénat (1). Le moment paraissait bien choisi : l'opinion publique était sous le coup de l'impression produite par l'émission de deux vœux retentissants, formulés à quelques jours d'intervalle par le Conseil municipal de Rouen dans sa séance du 11 novembre 1898, et le 23 suivant par le jury de la Seine-Inférieure, qui appelaient l'attention des Pouvoirs publics sur l'action désastreuse de l'alcoolisme et sur la nécessité d'enrayer, par tous les moyens possibles, la consommation de l'alcool.

Elaborée au sein de la Ligue Nationale contre l'alcoolisme, et adoptée par le Conseil de cette Société le 14 mars 1899, cette proposition avait pour but d'établir quatre mesures nouvelles :

1° D'abord elle exigeait une autorisation pour tout débit à ouvrir et elle conférait le pouvoir de l'accorder

(1) Documents parlementaires. (Sénat 1899, p. 126.)

au Préfet, sauf avis de la Commission départementale du Conseil général et du Procureur de la République.

2° Elle fixait une limite maxima du nombre des débits de boissons : il ne pouvait être accordé qu'une autorisation par trois vacances, tant que le nombre des débits serait supérieur à un par 300 habitants. Cette proportion, une fois atteinte, il ne pouvait être accordé d'autorisation qu'en remplacement de débits existants. Tout débit qui, par suite de décès, faillite, cessation de commerce ou toute autre cause, avait cessé d'exister depuis plus de six mois à compter de la constatation faite par l'Administration des Contributions indirectes, était considéré comme supprimé et ne pouvait plus être trasmis.

Ajoutons enfin que, pour respecter les droits acquis, les débitants, alors existants, ne devaient pas être soumis à l'autorisation préalable, mais toute mutation par voie de cession, décès ou autre cause, devait être autorisée par les autorités compétentes.

3° La nouvelle proposition interdisait les débits exploités dans les locaux d'un autre commerce ou communiquant avec ceux où le débit est installé.

4° Elle punissait l'encouragement à la prostitution de la part des cabaretiers.

Presque au même moment, et comme devant se greffer à cette proposition de loi, M. le Professeur Barthélemy soutenait un amendement tendant non seulement à accorder de droit l'autorisation à tous les débits existants, mais à en permettre la cession sous la seule condition que les débitants ou gérants remplissent les conditions de capacité exigées.

De son côté, M. Cheysson proposait de dispenser de

l'obligation de racheter plusieurs débits, les sociétés de tempérance fondées suivant le principe du système de Gotembourg, faisant valoir le sérieux intérêt qu'il y aurait à lui donner une place dans la loi, afin d'en favoriser le développement.

La proposition Siegfried avait le grand défaut d'être peu claire: l'article 2, relatif à la limitation, pouvait donner lieu à de multiples interprétations. On ne savait ce qu'il fallait entendre par les trois vacances, auxquelles était subordonnée toute nouvelle ouverture. Renvoyée à la Commission du Sénat, elle y fut profondément modifiée. Tout d'abord, la Commission se refusa à admettre le rétablissement de l'autorisation préalable, en raison du souvenir encore trop rapproché du décret de 1851 et des abus auxquels il avait donné lieu. Tout en maintenant le principe de la limitation du nombre des débits, et en conservant le chiffre adopté de un par 300 habitants, elle rejeta la clause qui n'admettait qu'une autorisation nouvelle par trois vacances; mais, par contre, elle interdit toute déclaration, tant que la réduction prévue ne serait pas réalisée (1).

Ce projet de la Commission du Sénat prêtait, lui aussi, à la critique, car il ne prévoyait rien en ce qui concerne la cession et le transfert des débits existants; les tribunaux auraient été contraints d'interdire toute vente ou cession des débits existants et même toute modification dans la personne du gérant, puisque d'un côté la loi de 1880 exigeait, dans tous ces cas, une déclaration à la Mairie, et que d'autre part le projet interdisait, pour

(1) Sénat. — Documents parlementaires, 1904, p. 220.

l'avenir, toute déclaration. C'était là une mesure très grave et une atteinte aux droits acquis beaucoup plus manifeste encore que dans la proposition Siegfried.

La discussion générale de cette nouvelle proposition eut lieu les 17, 18 et 22 novembre 1904. Prise à parti dès le début par le Commissaire du Gouvernement, déclarée loi d'expropriation et de proscription par M. Chattelyn qui défendait les brasseurs du Nord, également attaquée par M. Gourju qui affirma que l'alcoolisme pouvait être victorieusement combattu à l'aide des mesures législatives en vigueur et surtout par l'exemple, le renvoi à la Commission en fut finalement décidé par 146 voïx contre 120.

Les antialcooliques ne se laissèrent point décourager par cet insuccès, et MM. Bérenger et Guérin déposèrent, le 3 février 1905, une nouvelle proposition de loi différant de la précédente en ce qu'elle ne poursuivait plus que la limitation des débits où l'on consomme des boïssons alcooliques. En outre, le délai d'inexistence nécessaire pour mettre obstacle à la transmission d'un débit était désormais de un an au lieu de six mois. Enfin, par sa rédaction, l'article 2 exprimait la pensée que les déclarations, ne comportant pas ouverture d'un nouvel établissement, mais simplement cession d'un débit existant, devraient continuer à être reçues.

Il n'y avait donc plus atteinte aux droits acquis, et ainsi disparaissait l'objection, à notre avis, la mieux fondée, que l'on pouvait faire à l'ancien projet. La Commission à qui fut renvoyée la proposition porta à un par 200 habitants, au lieu de un pour 300, le quantum de la limitation du nombre des débits, exception faite pour

le cas où des circonstances particulières rendraient utile la création de débits en surnombre (situation topographique — affluence de population). Ainsi modifiée, la proposition Bérenger fut adoptée en première délibération par le Sénat dans sa séance du 5 décembre 1907.

Une autre proposition de loi, tendant aussi à la limitation du nombre des débits, a été déposée le 22 février 1907 à la Chambre des Députés par M. Boyer (1). Cette proposition rétablit l'autorisation préalable, et n'accorde pour l'avenir d'autorisation que dans les limites suivantes :

Dans les agglomérations de 1000 personnes, un débit par 250 habitants ou fractions de 250 habitants.

Dans les agglomérations de 1.000 à 10.000 personnes, un débit par 500 habitants ou fractions de 500 habitants.

Dans les agglomérations de 10.000 à 20.000 personnes, un débit par 750 habitants ou fractions de 750 habitants.

Dans les agglomérations de 20.000 personnes et au-dessus, un débit par 1.000 habitants ou fractions de 1.000 habitants.

En outre, quand, pour une cause quelconque, un débit ne pourra plus être exploité par le titulaire ou ses héritiers directs, il sera supprimé jusqu'à ce que le nombre de ces établissements soit ramené aux proportions précédentes. Cette proposition n'a pas encore été discutée.

Le Gouvernement, de son côté, ne pouvait rester indifférent à ces diverses motions (2), et le 23 mai 1907,

(1) Chambres des députés. Annexe, nº 781. Année 1907.
(2) Chambre des députés. Annexes nº 1739. Année 1908.

M. Caillaux déposait, à la Chambre des Députés, un projet de loi contre le mouillage des vins et les abus du sucrage, dans lequel il avait inséré certaines dispositions tendant à restreindre, par voie d'extinction, le nombre des débits de boissons à consommer sur place actuellement existants.

Dans ce but, le texte proposé interdisait en règle générale l'ouverture de tout nouveau débit, exception faite toutefois pour ceux qui seraient créés :

1° Sur des points distants de plus de 500 mètres au moins de tout autre débit.

2° Dans les communes possédant moins d'un débit par 500 habitants.

3° Par application de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1880 (Débits extraordinaires ouverts à l'occasion des foires et fêtes).

4° A titre temporaire et sous certaines conditions étroitement déterminées, dans les stations balnéaires et villes d'eaux, pendant la durée de la saison.

N'étaient pas considérés comme ouverture de nouveaux débits :

1° Le transfert d'un débit déjà existant, sans cession, dans un rayon de cent mètres au maximum; 2° la réouverture dans le même local, d'un débit fermé depuis moins de six mois à dater de la constatation faite par le service des Contributions indirectes, par suite de décès ou faillite, pourvu qu'elle soit faite au profit des ayants droit de l'ancien titulaire.

Le projet stipulait, en outre, que tout débitant ayant encouru deux condamnations pour fraude fiscale ou commerciale sur les vins, ne pourrait plus exercer sa profession.

Mais à raison de la nécessité qu'il y avait à faire aboutir avant la séparation des Chambres, une loi que la viticulture attendait avec la plus grande impatience, les dispositions du projet visant plus spécialement la répression du mouillage des vins et les abus du sucrage furent seules retenues, tandis que les autres, et notamment celles relatives à la réglementation des débits de boissons, étaient disjointes.

Le Gouvernement ne renonça cependant pas à les faire adopter, et inséra dans le projet du budget de 1909, des dispositions identiques à celles que nous venons d'exposer, en y ajoutant toutefois une nouvelle proposition (dont l'idée a été empruntée à un projet de loi soumis l'année dernière aux Chambres belges) qui instituait une taxe d'ouverture égale à cinq fois le droit annuel de licence, à la charge du propriétaire, de l'usufruitier ou de l'emphytéote de l'immeuble où serait installé tout nouveau débit.

La Commission du budget ayant proposé de disjoindre la proposition du Gouvernement, M. Reinach a déclaré, au cours de la discussion du budget, le 27 novembre 1908, reprendre cette proposition à titre d'amendement. Cette motion a été prise en considération, et la commission d'étude saisie ne tardera pas sans doute à permettre à la Chambre de se prononcer d'une façon définitive.

Nous avons tout lieu de croire à l'intervention d'une prompte solution, car le groupe antialcoolique de la Chambre ayant, le 27 mai dernier, élu pour président M. Reinach, cet honorable député, en prenant possession du fauteuil, a insisté sur la nécessité de voter, avant

les vacances, le projet du Gouvernement, sur la limitation des débits.

Ce projet, certes, est bien loin de comprendre toutes les mesures qui, à notre avis, seraient désirables, pour lutter efficacement contre l'influence pernicieuse du cabaret. Nous examinerons, en étudiant la réglementation édictée par les lois étrangères, les dispositions qu'il serait légitime d'introduire dans notre législation. Nous n'en devons pas moins accueillir favorablement la tendance bien marquée de la part du Gouvernement, à entrer dans la voie des réformes, et c'est pourquoi nous souhaitons, qu'abandonnant un instant les questions qui divisent, le Parlement s'occupe enfin d'une loi d'intérêt primordial pour notre pays !

CHAPITRE X

DE LA RÉGLEMENTATION DES DÉBITS DE BOISSONS EN ALGÉRIE

La législation algérienne sur les débits de boissons a, depuis quelques années, subi d'importantes modifications qu'il est intéressant de signaler :

Le décret du 5 mai 1881 avait rendu applicable aux habitants français de l'Algérie, la loi du 17 juillet 1880, autorisant ainsi tout citoyen français à ouvrir un débit sur une simple déclaration. Par contre, il soumettait les indigènes et les étrangers non naturalisés au régime du décret de 1851, maintenant pour ces derniers la nécessité de l'autorisation préalable.

Cette restriction avait paru être une précaution suffisante; mais on ne tarda pas à s'apercevoir que la situation privilégiée, créée aux seuls citoyens français, présentait, au point de vue de l'hygiène et de l'ordre publics, de graves inconvénients. D'une part, de nombreux indigènes éludaient l'interdiction qui leur était faite en recourant à la connivence de prête-noms, indigènes naturalisés, israélites citoyens français ou même Français d'origine, qui faisaient la déclaration réglementaire. De plus, un arrêt de la Cour de cassation du 17 décembre 1898 ayant reconnu aux Espagnols,

résidant en Algérie, le droit d'y ouvrir des débits de boissons aussi librement que les Français, en vertu de la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862, les dispositions du décret du 5 mai 1881 en vinrent à perdre complètement toute valeur. Les Espagnols, très nombreux en Algérie, surtout dans la province d'Oran et d'Alger, accaparaient le commerce des boissons, et le régime de faveur, établi au profit des débitants français, bénéficiait à ce point aux étrangers, que le Syndicat des limonadiers d'Oran demanda, de sa propre initiative, le retour au régime de l'autorisation préalable pour tous les habitants de l'Algérie indistinctement.

C'est pourquoi il parut au Gouverneur de l'Algérie qu'il était nécessaire d'abroger le décret du 5 mai 1881. Un projet élaboré en conseil du gouvernement fut soumis au Ministre de l'Intérieur le 4 février 1901 et devint le décret du 25 mars 1901, qui régit actuellement les débits de boissons algériens.

Le nouveau décret remet en vigueur en Algérie, tant à l'égard des étrangers et des indigènes, qu'à l'égard des citoyens français, les dispositions du décret de 1851. Par suite, aucun nouveau débit ne peut être ouvert sans l'autorisation administrative; mais les débitants installés antérieurement au décret n'y sont pas soumis pour l'avenir.

Il ne peut être ouvert, dans chaque commune, plus d'un débit par 300 habitants européens agglomérés. Toutefois, l'Administration a le droit d'autoriser, quand elle le juge bon, l'ouverture d'un débit sur des points éloignés de toute agglomération.

Sont incapables d'exercer le commerce de débitant :

les mineurs non émancipés et les interdits; les individus condamnés pour crime de droit commun, et ceux condamnés à l'emprisonnement sans sursis, pour les délits prévus par la loi de 1880 et pour le délit de vente illicite d'armes ou de munitions aux indigènes; les individus qui, par eux-mêmes ou leurs fondés de pouvoir ou représentants, sont en état de récidive légale pour fraudes en matière fiscale.

L'incapacité de ces divers condamnés n'est que temporaire, et cesse quand le délinquant a obtenu sa réhabilitation ou l'a acquise par application du décret du 29 janvier 1900, sur le casier judiciaire, et la réhabilitation de droit en Algérie.

Toute mutation par voie de cession doit faire l'objet d'une autorisation nouvelle. En cas de décès ou d'incapacité personnelle du débitant, le successeur ou gérant doit être agréé par le Préfet.

Enfin, tout débit qui, par suite de décès, faillite, cessation de commerce ou autre cause, a cessé d'exister depuis plus de six mois à partir de la constatation faite par le service des Contributions indirectes, est considéré comme supprimé.

Cette nouvelle réglementation, très restrictive et appliquée avec énergie par l'Administration, a produit d'excellents résultats, et amené une notable diminution du nombre des débits, comme le prouve l'examen du tableau suivant qu'a bien voulu nous faire parvenir M. le Gouverneur général de l'Algérie :

DATES	DÉPARTEMENTS			TOTAUX
	Alger	Oran	Constantine	
25 Mai 1901	1.659	1.899	1.266	4.824
1er Janvier 02	1.592	1.740	1.219	4.551
1er Janvier 03	1.597	1.558	1.195	4.345
1er Janvier 04	1.567	1.411	1.159	4.137
1er Janvier 05	1.514	1.335	1.125	3.974
1er Janvier 06	1.514	1.290	1.105	3.909
1er Janvier 07	1.512	1.238	1.087	3.837
1er Janvier 08	1.465	1.183	1.058	3.706
1er Janvier 09	1.423	1.164	1.016	3.603

Des chiffres ci-contre, il résulte que 1.221 débits de boissons ont été supprimés depuis l'application du décret du 25 mars 1901 jusqu'au 1er janvier 1909. Ces 1.221 débits se répartissent ainsi : département d'Oran : 735; département d'Alger : 236; département de Constantine : 250, et représentent exactement une diminution d'un quart pour une période de huit années.

Il est intéressant de constater l'influence qu'a pu avoir cette diminution du nombre des débits sur la consommation de l'alcool. En 1901, les quantités d'alcool soumises à l'impôt étaient de 44.185 hectolitres, et jusqu'à 1906, elles se sont maintenues à cette moyenne, pour descendre à 43.240 hectolitres en 1908. Seule, l'année 1903 a été marquée par une augmentation notable des quantités imposées qui s'élèvent à 57.654 hectolitres. Cette augmentation résulte d'approvisionnements importants faits pendant les mois de novembre et de

décembre 1903, en prévision d'une surtaxe de 27 francs applicable à partir du 1er janvier 1904.

De ces constatations, il ressort que la consommation de l'alcool a légèrement diminué ces deux dernières années, et l'on peut attribuer en partie cette baisse à l'affaiblissement numérique des garnisons d'Algérie résultant de la constitution du corps de débarquement au Maroc, et à l'abaissement de la richesse alcoolique des absinthes expédiées de France en Algérie, par suite de la loi du 30 janvier 1907.

Il y aurait donc lieu de conclure que la limitation du nombre des débits n'a pas donné, au point de vue de la consommation de l'alcool, les résultats que l'on était en droit d'en attendre; mais il faut compter avec un facteur important qui a son influence ici, la population. Si l'on examine les chiffres des recensements de 1901 et de 1906, on constate que, pendant cette période quinquennale, les populations européenne, israélite et indigène des territoires civils des trois départements sont respectivement passées de

569.835.....	à	608.843	habitants
55.095.....	à	62.564	—
3.509.604.....	à	3.862.147	—

soit une augmentation de 400.000 individus représentant environ un dixième de la population totale.

La consommation de l'alcool étant restée stationnaire, et étant même en décroissance, on est en droit de considérer comme acquise l'augmentation de consommation que cet accroissement de la population aurait dû normalement entraîner. Ces résultats sont

sans doute assez faibles et loin d'être en rapport avec la diminution du nombre des débits : ils n'en établissent pas moins une certaine influence de cette diminution sur la consommation alcoolique et cela suffit pour justifier la réforme appliquée en Algérie, et bien augurer de son avenir.

APPENDICE

Des débitants de nationalité étrangère

La loi de 1880 a fait une situation très favorable aux étrangers. L'article 6 de cette loi interdit l'ouverture d'un débit de boissons aux individus condamnés pour crimes de droit commun ou pour certains délits. Or, tandis que cette mesure est toujours appliquée en ce qui concerne nos nationaux, puisqu'il suffit d'examiner leur casier judiciaire pour vérifier s'ils tombent ou non, sous le coup de l'article 6, elle est d'une application très difficile à l'égard des étrangers dont on ignore les antécédents. Si, en effet, le casier central relate les condamnations prononcées en France contre ces derniers, il est le plus souvent impossible de connaître celles qui ont pu leur être infligées dans d'autres pays; et par suite, on en arrive à cette conséquence singulière, qu'étrangers, il leur est loisible de faire ce qui leur serait interdit s'ils étaient Français.

Cette situation spéciale est cause qu'il y a chez nous un grand nombre de débits étrangers, surtout dans les régions frontières. Dans certaines communes de l'arrondissement de Briey, plus de la moitié des débitants sont,

paraît-il, Allemands (1). Or, cet afflux d'étrangers vers un commerce qui, à raison de sa nature spéciale, facilite singulièrement l'espionnage, peut avoir ses dangers, surtout en cas de guerre; de plus, la police locale est très souvent tenue en échec par ces débitants étrangers, qui sont plus disposés à offrir un asile à leurs compatriotes, qu'à aider, dans leur mission, les agents chargés d'assurer le maintien de l'ordre et de la sûreté publics.

Justement ému de ces inconvénients, M. Lebrun a déposé à la Chambre, le 26 janvier dernier, une proposition tendant à limiter au dixième la proportion des débits étrangers, par rapport à l'ensemble des débits d'une commune.

Cette disposition est insuffisante, car elle ne prend aucune mesure de contrôle à l'égard du dixième des étrangers admis à ouvrir un débit; il serait bon d'exiger de leur part la preuve qu'ils n'ont pas subi de condamnation pouvant entraîner contre eux l'incapacité prévue par l'article 6; on pourrait même, par mesure de sûreté publique, et en maintenant la proportion ci-dessus, appliquer aux débitants étrangers les dispositions du décret de 1851.

(1) *Journal officiel.* Année 1909. Annexe 2275, page 95 : exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par M. Lebrun à la Chambre, le 26 janvier 09.

SECONDE PARTIE

Législations étrangères

Nous venons d'étudier les principales dispositions réglementaires auxquelles ont été, et sont à l'heure actuelle soumis les débits de boissons en France.

Nous avons pu constater que, sur bien des points, les mesures édictées ont été insuffisantes pour préserver la moralité publique et parer surtout aux dangers de l'alcoolisme sans cesse croïssant. Il faut bien l'avouer, la France est un des rares pays où le commerce des débits de boissons jouisse d'un régime de liberté aussi complète que celuï qui lui a été accordé par la loi de 1880. Presque partout à l'étranger, le législateur a sévèrement réglementé l'exercice de cette profession, trouvant souvent, dans une action énergique, un moyen efficace de combattre les progrès et l'influence funeste de l'alcool. Les formes d'intervention en sont d'ailleurs multiples : nous pouvons même dire qu'elles varient à tel point pour chaque pays, qu'il nous paraît, *à priori*, difficile de classer chaque législation dans un système type d'action. Nous nous bornerons donc à examïner successivement les diverses législations étrangères qui ont édicté les mesures les plus intéressantes en matière

de débits de boissons. Exposées ainsi séparément et les unes après les autres, leur étude en paraîtra sans doute moins concluante que si nous en eussions fait un compte rendu synthétique; elle y gagnera par contre en clarté et surtout en exactitude, aucun pays n'ayant adopté un système absolument identique, et des différences d'application venant encore établir entre les régimes pratiqués, de profondes distinctions. A propos de chaque législation, nous examinerons si, parmi les mesures indiquées, il en est qui pourraient utilement s'appliquer à la France.

L'intervention législative en matière de débits de boissons et de spiritueux, s'est surtout manifestée en Europe. dans les pays scandinaves, en Angleterre et en Hollande. La Russie et la Suisse ont institué un monopole de l'alcool. De plus, la Suisse et la Belgique ont interdit la fabrication, la consommation et l'introduction de l'absinthe sur leur territoire. Enfin, en Amérique, les Etats-Unis ont aussi une législation antialcoolique qui évolue chaque jour dans un sens de plus en plus restrictif.

CHAPITRE PREMIER

Législations scandinaves

Le système de Gotembourg

Le régime type auquel sont soumis, en Scandinavie (Suède — Norvège — Finlande), les débits de boissons, est le système de Gotembourg, un des plus connus, et réputé des meilleurs pour combattre l'alcoolisme. Ce système, inauguré à Falun en Suède, vers 1850, fut adopté, pour la première fois, dans un grand centre, à Gotembourg, en 1860, grâce à l'initiative du doyen Wieselgren, et y acquit son entier développement. Le moment, il est vrai, était propice à une tentative de réforme de ce genre, car elle était précédée sur le terrain législatif, par un ensemble de dispositions récentes, dont elle devait, en quelque sorte, constituer le terrain d'application.

Pendant la première moitié du XIX[e] siècle, la consommation de l'alcool en Scandinavie avait atteint des proportions effrayantes, à tel point, qu'en 1845, la Norvège, et en 1855, la Suède, avaient pris de nombreuses mesures contre ce fléau. En plus d'un certain nombre de restrictions apportées au droit de distiller, diverses lois avaient sévèrement réglementé le commerce de l'eau-

de-vie qui était libre jusqu'alors. La vente au détail de l'alcool était soumise à l'autorisation préalable des municipalités, et l'exploitation des débits d'alcool complètement interdite dans les campagnes, en Norvège. Dans les villes, les autorités locales pouvaient délivrer des autorisations, mais elles n'étaient valables que pour cinq ans.

En Suède, les licences étaient mises généralement aux enchères, pour un terme qui ne pouvait dépasser trois ans. Enfin, l'acquéreur devait présenter des garanties personnelles de moralité et avoir un local de vente convenable.

C'est dans ces conditions et grâce à ces lois, qu'apparut, en Suède et en Norvège, le système de Gotembourg vers 1865. Ses promoteurs se proposaient de supprimer tout gain personnel dans la vente des alcools, et de restituer, le profit retiré de cette vente, à la classe ouvrière qui consomme le plus d'eau-de-vie, et qui, par suite, souffre le plus des conséquences inévitables de cette consommation; ils voulaient aussi assurer à la Société le respect des dispositions relatives à la tempérance, et faire du cabaret un endroit sain, clair et spacieux, où l'on ne pourrait vendre de l'alcool qu'avec des aliments.

Comme moyens d'application, l'Etat concédait dans les villes, à des Sociétés appelées *Bolags* en Suède, et *Samlags* en Norvège, le droit de disposer à leur gré des licences des débits de boissons. En Suède, les autorités municipales s'entendaient directement avec les Bolags qui voulaient acquérir toutes les patentes, le prix fixé ne devant pas être inférieur à la somme qu'on au-

rait obtenue par une vente aux enchères.— En Norvège, la loi du 3 mai 1871 vint autoriser les municipalités à accorder *de plano*, l'autorisation aux Sociétés qui s'engageraient à employer leurs bénéfices au-dessus d'un certain chiffre, à un but d'utilité publique. — Ainsi, en possession de ces licences, les Compagnies fermières pouvaient en disposer à leur gré, les exploiter elles-mêmes ou les concéder en exerçant un contrôle. Le plus souvent, elles ont cédé les débits à des gérants ou gérantes, auxquels elles allouent un traitement fixe avec parfois des indemnités, au cas où les résultats moraux de leur exploitation ont été bons. En vertu de leur monopole, les Sociétés ont mis à leur programme certaines mesures spéciales, comme l'amélioration de la quantité de l'alcool livré au public, et la limitation de la vente à certaines heures. La plupart des débits de la Compagnie sont fermés à 6 heures en hiver, et 7 heures en été, bien que la loi autorise de les laisser ouverts jusqu'à 9 ou 10 heures; et les dimanches et jours de fête, ainsi qu'à partir de 5 heures du soir, la veille de ces mêmes jours, aucune vente de boisson alcoolique n'est permise, sauf un verre avant le repas.

Les ventes à crédit sont absolument interdites, et à l'intérieur des établissements ne se trouve rien de ce qui peut attirer le consommateur au cabaret, aucun jeu, aucun journal; dans nombre de Samlags norvégiens même, il n'y a ni tables ni chaises, de sorte que, contraint de boire debout, on n'y séjourne jamais longtemps. Enfin, pour détourner encore du débit d'alcool ses clients ordinaires, les Compagnies ont créé des salles spéciales, des restaurants populaires bien aménagés,

des salles de lecture, où l'on débite à bas prix du thé, du lait, du café et autres boissons non alcoolisées, les frais de ces installations étant prélevés sur les bénéfices réalisés dans les débits ordinaires.

Toutefois le monopole des Compagnies n'est pas exclusif. A côté se trouvent des licences échappant à leur autorité et directement concédées par les municipalités ou par l'Etat. Certaines d'entre elles, les licences privilégiées, appartenant à leur titulaire en vertu d'anciens droits de bourgeoisie, ont été abolies en Suède par la loi de 1873, en ce sens qu'elles doivent s'éteindre à la mort de leur concessionnaire; mais à côté, subsistent et tendent même à augmenter, des patentes temporaires qui font une grande concurrence au monopole. En 1906, tandis que le chiffre de vente des Compagnies Suédoises atteignait environ 20 millions de litres d'eau-de-vie, celui des petits débitants était de 14 millions de litres. En Norvège, la loi a procédé radicalement à l'abolition des patentes privilégiées, en conférant aux communes le droit d'exproprier les débits de bière et d'eau-de-vie existant en vertu d'un privilège. (Loi de 1880-81.)

Tel est à peu près, dans son ensemble, le système de Gotembourg : il est à noter que jamais ses promoteurs n'avaient songé à remédier d'une façon absolue à l'alcoolisme: tout au plus prétendaient-ils combattre l'abus, « tempérer et canaliser le mal », suivant l'expression du docteur Legraïn. On peut déclarer, en ne perdant pas de vue ce modeste but, qu'ils sont parvenus à certains résultats estimables, mais dont il ne faut pas s'exagérer l'importance, comme on est peut-être trop souvent porté à le faire.

Nous étudierons séparément pour la Suède et pour la Norvège les applications et effets du système.

I. Suède. — En Suède, les Bolags fonctionnent actuellement sous la forme que nous venons d'indiquer. Ni les actionnaires ni les préposés, ne sont, bien entendu, intéressés à la vente. Mais l'Etat, ayant vite reconnu que les bénéfices seraient trop élevés pour recevoir l'utilité qu'avaient souhaitée pour eux les promoteurs du système, en a fixé l'emploi, déduction faite du dividende de 5 % à servir aux actionnaires. L'ordonnance du 26 août 1873 prescrit le partage de ces recettes entre les villes, les conseils généraux et les sociétés économiques, la plus large part revenant aux villes. Il s'en suit que si le désir de gain individuel sur la vente de l'alcool a été supprimé, il a été remplacé par un désir de gain collectif. Les vrais intéressés sont les actionnaires, les communes, l'Etat, qui se servent des bénéfices du monopole pour équilibrer leur budget : les sommes ainsi versées aux villes sont considérables, et à Stockholm, elles représentaient jusqu'à ces dernières années le tiers des revenus de la ville (1).

Au point de vue des effets du système en Suède, nous ne craignons pas de dire que la réforme n'a pas été assez efficace et n'a pas répondu aux espérances que l'on avait fondées sur elle. Sans doute on doit lui attribuer quelque heureuse influence : elle a eu en effet pour premier résultat d'empêcher la création du gros capitalisme de l'alcool, qui, dans bien des pays, est une puis-

(1) Dr Jacques Bertillon : L'alcoolisme et les moyens de le combattre jugés par l'expérience, p. 210.

sance de premier ordre, et de rendre plus facile l'action du Parlement suédois au jour des réformes.

Elle a aussi diminué dans de grandes proportions le nombre des débits, surtout dans les villes où l'on ne compte actuellement qu'un débit par 1.200 habitants. Dans les campagnes, dont la population agricole beaucoup plus tempérante a, en vertu de l'initiative à elle laissée par la loi de 1855 (1), presque partout interdit la vente de l'alcool, le système a eu beaucoup moins d'action, l'œuvre de réforme étant déjà un fait accompli ou en bonne voie. Il n'y a en effet qu'un débit par 25.000 habitants.

Le système a enfin inauguré quelques mesures de détail assez intéressantes, notamment la prescription d'après laquelle le client du bolag ne peut recevoir d'alcool que s'il prend en même temps des aliments ; mais les effets de ces règlements sont purement théoriques, car le client achète pour la forme des aliments qu'il ne mange pas, et dans les boutiques où le consommateur n'a droit qu'à un verre d'alcool avant le repas, les ruses des amateurs ont vite raison de la vigilance plus ou moins grande des tenanciers des bolags.

Par contre, la consommation de l'alcool, depuis l'organisation nouvelle, n'a pas beaucoup diminué. Avant 1865. dans la période comprise entre 1860 et 1865, on consommait en Suède 5 litres 35 d'alcool à 100° par tête; depuis 1897 à 1903, cette consommation s'est abaissée

(1) Par la loi de 1855 dirigée contre les distillateurs, les communes pouvaient décider de quelle façon et dans quelles limites devait se faire la vente de l'alcool : elles avaient aussi le droit d'examiner si, sur leur territoire, cette vente avait sa raison d'être et pouvaient l'interdire complètement.

seulement à 4 litres en moyenne (1); résultats assez peu satisfaisants, si l'on veut bien considérer que dans le même laps de temps, l'initiative privée n'est pas restée dans l'inaction, que les abstinents agglomérés sont devenus très nombreux, diminuant ainsi le noyau des buveurs d'alcool, qui à eux seuls ont maintenu à un niveau sensiblement invariable, la consommation générale.

Au surplus, depuis l'avènement du système de Gotembourg, la consommation de la bière s'est développée dans de telles proportions, qu'elle est devenue un véritable danger public, inquiétant à juste titre les sociétés antialcooliques, le Gouvernement et les Chambres (2).

Il y a même, aux yeux des abstinents, dans le fait pour les Bolags de ne pouvoir englober dans leur champ d'activité la bière, considérée comme boisson inoffensive, une très grave lacune ; ce qui a fait dire au docteur Legrain (3), comme conclusion d'une étude sur le système de Gotembourg :

« Il restera toujours fâcheux qu'il n'ait pas profité de « la force que lui conférait le monopole, non seulement « pour combattre le mal, l'endiguer, mais pour lut- « ter contre *le Cabaretisme*. S'il cesse de débiter de « l'alcool, le cabaret débitera de la bière, du vin, « c'est-à-dire de l'alcool hypocrite, et la Suède, après « avoir quelque peu endigué l'alcool pendant 40 ans, « sera submergée par un flot de bière qui l'entraî- « nera vers l'alcool, si l'initiative privée ne parvient à « triompher des modérantistes. »

(1) Dr Legrain : Impressions de voyage en Suède, 1904-05.

(2) En 1904 le Parlement a décidé la prohibition de la bière dans l'armée.

(3) Dr Legrain, *op. cit.*

Sans être sans doute aussi pessimistes sur l'avenir de la Suède, on ne saurait nier qu'il y a là un danger manifeste, d'autant plus à craindre qu'il est en quelque sorte fortifié et soutenu par un autre abus contre lequel on n'a rien fait : les Compagnies peuvent céder des patentes à des particuliers, tenanciers d'hôtels ou de restaurants pour la classe bourgeoise, et elles usent largement de ce droit. A Stockholm, la Société exploite directement 33 débits, et cède à des particuliers 105 patentes. « Il en résulte (1), dit le docteur Hercod, qui a étudié de près « toute cette organisation, une inégalité choquante et « irritante entre l'ouvrier qui fréquente le Bolag et le « bourgeois qui patronne le restaurant à la mode. A « 9 heures, le débit se ferme, et l'ouvrier est mis sans « façon à la porte : à quelques pas de là la classe aisée « ingurgite du punch dans des établissements brillam- « ment éclairés; enfin, au point de vue antialcoolique, le « résultat est aussi déplorable, et l'ivrognerie sévit avec « une intensité alarmante parmi les gens aisés. »

Et dès lors, que conclure de ces relations, si ce n'est que la Suède ne possède actuellement qu'une contrefaçon du système qui, excellent peut-être en théorie, fait, tel qu'il est pratiqué, bien peu de chose pour lutter contre l'alcoolisme. Aussi, depuis quelques années, de très bons esprits se sont élevés contre le système de Gotembourg, et l'an dernier, lors du dernier Congrès de Stockholm, on a beaucoup discuté sur l'opportunité d'une refonte complète du régime actuel. Mais aussitôt une question primordiale se pose ici, comme dans tous

(1) Journal *l'Abstinence*, 25 janvier 1908.

les pays: l'intérêt financier de l'Etat et des communes dans la vente des alcools ne va-t-il pas s'opposer à toute tentative sérieuse faite dans le but d'enrayer le mal ? C'est pourquoi à la base de la réforme, on souhaite une loi qui fixe d'une façon précise l'emploi des bénéfices des Sociétés, et augmente très sensiblement la proportion des sommes employées à lutter directement contre l'alcoolisme. En 1907, le député Kvarnzélius a proposé au Parlement de fonder un comité qui étudierait la question. Ce projet adopté par les Chambres suédoises a été porté devant le Sénat qui se montrerait, paraît-il, moins disposé à l'accepter.

Enfin, MM. Staaf et Beckmann, au nom du parti libéral, proposent d'introduire le veto local dans la vente des boissons alcooliques et demandent la restriction du droit accordé aux brasseurs de vendre leurs produits à emporter.

II. Norvège. — En Norvège, le régime du Samlag institué par la loi du 3 mai 1871, est une application directe du système de Gotembourg. Le Samlag est une association privée, placée sous le contrôle public, à laquelle les communes ont attribué le monopole de la vente au détail de l'alcool et des boissons alcooliques, après avoir repris pour leur compte les droits acquis par les particuliers à cette vente. Est considérée comme alcoolique et rentre dans le monopole du Samlag toute boisson contenant plus de 21 degrés d'alcool. Basés sur les principes du système de Gotembourg, l'organisation, le fonctionnement et la réglementation du Samlag sont les mêmes que ceux du Bolag. Toutefois, le régime des

Sociétés monopolisatrices a reçu en Norvège une plus grande extension et un développement beaucoup plus utile, car la réforme-type a été accompagnée de diverses mesures spéciales et énergiques, qui ont élargi son champ d'activité.

Les principales sont : l'augmentation des droits sur l'alcool, la loi du 28 juillet 1894 et celle du 17 mai 1904.

A) *Augmentation des droits sur l'alcool.* — En ce qui concerne cette surélévation des taxes sur l'alcool, le Storting vota les lois relatives à cette modification à l'improviste et à huis clos, afin d'empêcher les approvisionnements. Les droits, qui étaient de 1 fr. 20 par litre à 50 degrés pour la période comprise entre 1870 et 1888, ont été graduellement depuis élevés à 3 fr. 55 (1).

B) *Loi du 23 juillet 1894.* — L'adoption du régime des Samlags, comme aussi l'augmentation des droits, avaient, au point de vue hygiénique, produit d'assez bons résultats, puisque la consommation totale de l'alcool était tombée de 5 litres 3 (alcool à 50°) par tête pour 1871, à 3 litres pour 1894. Malgré tout, le parti tempérant n'était pas satisfait: Un tiers à peine de la consommation de l'alcool passait par les Samlags, le reste étant livré, en quantité supérieure à 40 litres, par les marchands en gros et les distillateurs (2). Les efforts de la propagande antialcoolique aboutirent à la loi du 23 juillet 1894, dont le but fut de concentrer davantage la vente

(1) La lutte antialcoolique en Norvège. Conférence faite par M. Arne Hammer au Musée social (1905)

(2) La loi de 1845 n'avait en effet soumis au contrôle et à l'autorisation préalable des municipalités, que les ventes d'alcool par les distillateurs, inférieures à 40 litres.

de l'alcool aux mains des sociétés, et de fixer la participation de l'Etat aux bénéfices du monopole.

Aux termes de la nouvelle loi, la vente de l'alcool par les fabricants, tolérée jadis pour une quantité supérieure à 40 litres, n'était autorisée que pour un minimum de 250 litres, toute vente inférieure à ce chiffre devant avoir lieu par l'intermédiaire des Samlags. De plus, pour vendre l'alcool, même par quantités de 250 litres, on imposait au fabricant la nécessité d'une autorisation et le paiement d'un droit annuel de 1.000 couronnes, soit 1.400 francs. Enfin, dans les villes, l'existence même d'un Samlag, soumise à l'option locale, dépendait d'un plébiscite auquel étaient appelés les hommes et les femmes au-dessus de 25 ans, et les décisions de ce plébiscite étaient valables pour cinq années. — Par contre, toute vente au détail d'alcool étant, on l'a vu, interdite dans les districts ruraux, il ne pouvait y avoir, à la campagne, de Samlags organisés par le vote populaire. Exception était pourtant faite pour certains débits recommandés par les conseils municipaux et installés dans les hôtels ou établissements thermaux. Enfin, l'un des buts de la nouvelle loi, avait été de fixer la répartition des bénéfices réalisés par les Samlags. Désormais, les 15 % des recettes devaient être payés aux municipalités, le reste étant partagé entre l'Etat et les institutions philanthropiques désignées par le Samlag; les proportions de ce partage ont depuis 1894 varié chaque année, et la part de l'Etat, primitivement fixée à 25 %, s'est élevée en 1901 à 65 %, taux qui est resté définitif pour les années suivantes. Par suite, le Samlag ne peut plus disposer en faveur d'œuvres philanthropiques que de

20 % de ses profits nets, les intérêts des actionnaires une fois payés.

La loi de 1894 ne réglementait que les débits d'alcool ou de liqueurs spiritueuses, dont elle attribuait la vente presqu'exclusive aux Samlags. Elle laissait complètement en dehors de ses dispositions les débits de bière et de vin, lesquels peuvent s'ouvrir avec autorisation de la municipalité qui fixe généralement au préalable leur nombre. Ces établissements ne vendent pas que de la bière et du vin : ils débitent aussi des liqueurs d'une teneur inférieure à 21 % d'alcool, et depuis quelques années, une boisson assez alcoolisée connue sous le nom de *Laddevin*. D'une apparence toute différente des Samlags, ils correspondent à nos cabarets, mais, mesure prudente, ils sont, même les mieux fréquentés, fermés le dimanche, et le samedi à partir d'une heure.

L'institution par la loi du plébiscite populaire concernant l'ouverture des Samlags donna lieu, la première fois, à une lutte électorale extrêmement violente, et les abolitionnistes entamèrent une campagne acharnée contre ces établissements eux-mêmes, comptant sur l'appui des femmes qui votaient, car les Samlags supprimés, c'était la suppression des débits d'alcool. Ils obtinrent d'abord un succès important. En 1895, 11 villes sur 13 votèrent la prohibition. Toutefois les années suivantes les résultats du plébiscite subirent une régression notable. En 1896, sur onze plébiscites, cinq se prononcèrent pour l'abolition. En 1897, trois villes seulement abolirent le Samlag, huit le maintenant ; enfin en 1900, les Samlags furent réintroduits dans six villes. Ce retour en arrière était la preuve qu'on avait voulu aller

trop vite, car, par suite de la rigueur de ses tendances, la fraude et la consommation secrète de l'alcool étaient encouragées au plus haut point : d'une enquête faite par la direction des Samlags, il résulte que dans les villes où la vente des alcools avait été supprimée (Alesund, Farsund, Gjoevik, Lillesund, Molde et Toensberg), l'alcoolisme n'a pas diminué. Le préfet de Toensberg déclare même que le nombre des alcooliques a augmenté en 1897, bien que les Samlags aient été supprimés en 1895. En fait, au lieu de boire de l'alcool, on consommait du laddevin, boisson mauvaise qui, contenant moins de 20 % d'alcool, était considérée comme du vin. Au dire de M. Arne Hammer, des associations s'étaient du reste formées pour faire venir des villes voisines, où l'interdiction n'existait pas, des approvisionnements de liqueurs, et au café, bien des gens, apportaient l'eau-de-vie qu'ils ajoutaient à leurs consommations.

C) *Loi du 17 mai 1904.* — En présence de ces résultats, et devant les dangers de fraude, les abolitionnistes ont organisé une nouvelle campagne tendant à l'abolition complète de l'alcool, et sont parvenus à faire voter par le Storting, le 10 mai 1904, une nouvelle loi appliquée depuis le 1er janvier 1905, qui exagère les mesures de rigueur de la loi de 1894. En voici les principales dispositions :

Les marchands au détail d'eau-de-vie doivent toujours être autorisés par les Samlags. Seulement ils doivent désormais payer un droit annuel énorme, qui ne s'élève jamais à moins de 10.000 couronnes (14.000 francs).

Dans les cafés-concerts, il ne peut être servi que de la bière et du vin pendant les représentations : en outre,

défense est faite à toute personne d'emporter au cabaret des liqueurs fortes pour son usage, et en cas d'infraction à cette prohibition, la loi rend responsable non seulement le consommateur, mais même le patron du débit; enfin il est interdit de transporter des liqueurs aux réunions privées.

Cette nouvelle réglementation qui, selon nous, dépasse par ses prescriptions les limites permises à l'intervention gouvernementale, étant applicable depuis assez peu de temps, il ne nous a pas été possible d'en connaître les effets précis. Toutefois, des statistiques récemment publiées jusqu'à 1906 par le Ministère du commerce anglais, il résulte que l'année 1905, qui a inauguré ce régime de prohibition à outrance, a été marquée par une baisse assez sensible de la consommation de l'alcool, qui de 2 litres 8 pour 1904 passe à 2 litres 3 pour 1905, soit un cinquième environ en moins.

Ces chiffres, il est vrai, ne reposent que sur des évaluations officielles et ne tiennent pas compte de divers facteurs, de la fraude surtout, qui peuvent les modifier sensiblement. Il n'en reste pas moins certain, que l'alcoolisme va en diminuant notablement en Norvège, et que les dispositions de la loi de 1904, malgré leur rigueur, paraissent ne pas être restées lettre morte. Elles ont dû sans doute présenter aussi des difficultés d'application ; néanmoins, secondant énergiquement l'initiative privée, et contribuant par leur caractère exceptionnel à éclairer un peuple discipliné et respectueux de la loi, elles ont stimulé l'action des communes qui, après un certain temps d'arrêt dans cette voie, se prononcent en grand nombre depuis quelque temps pour la prohibition absolue des débits d'alcool. En 1908, sur 646 communes

que compte la Norvège, 424, soit 65 %, ayant une population de 1.034.477 habitants sur un total de 2.240.032 âmes, ont supprimé complètement toute vente ou débit d'eau-de-vie; il n'y a plus actuellement que 22 villes qui aïent conservé des débits d'eau-de-vie (1).

Ces résultats particulièrement encourageants sont tout à l'honneur du peuple Norvégien.

Ils nous permettront de conclure d'une façon générale, en comparant les effets de la réglementation suédoise et ceux de la réglementation norvégienne, que le système de Gotembourg, qui en est la base, ne se suffit pas à lui-même pour aboutir à une réforme vraiment efficace.

En Suède, où on l'a maintenu sans modification restrictive, des difficultés d'application en sont venues fausser l'esprit et le but à tel point que l'alcoolisme n'a guère diminué; en Norvège, la lutte acharnée entreprise contre l'alcool n'a fini par produire d'heureux effets que grâce à des mesures extrêmement rigoureuses, qui dépassent de beaucoup par leur sévérité les règles du système de Gotembourg, grâce aussi et surtout à l'éducation sociale et morale d'un peuple conscient de ses devoirs.

Bien des considérations s'opposent à l'introduction en France de ce régime. Il supposerait en effet résolues la question du monopole de la vente des boissons spiritueuses et celle de l'expropriation des débits d'alcool; de plus, il stimulerait encore davantage la fraude si intense déjà; l'existence des bouilleurs de cru la ren-

(1) Carte norvégienne antialcoolique présentée par M. Antonin Grau au Congrès nordique de Christiania, août 1908.

drait par trop facile, et la suppression des petites distilleries que la Norvège a entreprise avant d'essayer la prohibition serait aussi nécessaire chez nous.

En outre, le système de Gotembourg a pu donner d'assez bons résultats en Suède, parce que l'on n'a eu besoin de l'appliquer qu'aux villes. En France, au contraire, l'alcoolisme sévit autant à la campagne qu'à la ville, et la surveillance étant beaucoup plus difficile à la campagne, la prohibition y entraînerait vite l'ouverture de nombreux débits clandestins.

Enfin, nous avons critiqué l'exagération de certaines mesures qui, cependant, ont contribué en Norvège au succès de la réforme: en plus de l'atteinte qu'elle porterait à la liberté individuelle, une réglementation d'Etat par trop étroite et vexatoire serait contraire aux mœurs françaises, et une réaction trop brusque contre l'état de choses existant aboutirait à un échec, entraînant la défiance contre toute mesure antialcoolique prise à l'avenir.

Finlande. La Finlande a aussi depuis 1880 adopté le système de Gotembourg pour les villes. Dans les communes rurales, la loi actuellement en vigueur interdit entièrement le commerce de l'eau-de-vie et du vin, sauf de rares exceptions.

Enfin, le 31 octobre 1907, le Landtag finlandais a voté l'interdiction complète de la vente des boissons alcooliques titrant plus de 2 % d'alcool, n'autorisant plus ainsi que les bières légères du Nord, qui ne dépassent pas ces limites. Pour être définitive, la loi finlandaise doit être ratifiée par l'empereur de Russie; mais depuis plus d'un an, celui-ci n'a pas fait encore connaître sa décision.

Bertillon (*op. cit.*). Journal *l'Abstinence.*

CHAPITRE II

Législation anglaise

La législation anglaise sur les débits de boissons est intéressante à un double point de vue, car elle est le résultat d'une pratique suivie depuis fort longtemps, et elle constitue un régime original.

De tous temps, les débits anglais ont été l'objet de licences délivrées par les juges de paix et renouvelables chaque année; mais les prérogatives de ces magistrats, pour maintenir ou supprimer ces autorisations, ont été très variables. Sans entrer dans les détails, il importe de retracer à grands traits les diverses phases par lesquelles sont passées les licences au cours du XIX^{e} siècle.

Jusqu'en 1830, les juges de paix avaient des pouvoirs discrétionnaires très étendus sur les débits, pouvant à leur gré accorder ou refuser les patentes, renouveler ou non celles déjà existantes. Les *Acts* de 1823 et de 1830 vinrent limiter leurs droits en ce qui concerne les débits de bière et de vin, et en rendirent le commerce presqu'absolument libre. La sévérité des juges pour l'octroi des licences aux débitants d'alcool s'en relâcha d'autant, et l'alcoolisme fit des progrès inquiétants. — Une campagne antialcoolique s'organisa dans le pays, et sous la poussée du mouvement, le Parlement accom-

plit un premier retour en arrière avec l'*Act* de 1869, qui soumettait de nouveau à la nécessité de la licence les cabaretiers vendant de la bière et du vin, mais empêchait l'arbitraire du juge, en ne l'autorisant à refuser le renouvellement d'une licence déjà existante que pour des raisons sérieuses, énumérées limitativement par la la loi, et tenant uniquement à l'inaccomplissement des devoirs du débitant.

De 1869 à 1902, d'autres restrictions furent apportées au commerce des boissons en général, et en 1902 un nouvel *Act* vint augmenter le pouvoir des juges pour l'octroi des licences. La jurisprudence, de son côté, renforçait par ses décisions ces prérogatives, surtout en matière de renouvellement des patentes, et tendait à proclamer le principe du pouvoir discrétionnaire absolu des juges de paix, dans l'intérêt public. « Le débitant, » admet-elle (1), bénéficie pendant une année d'un véri- » table monopole. L'Etat, non par intérêt pour lui, » mais pour sauvegarder le bon ordre et la décence, » limite artificiellement le nombre des auberges, le » préservant ainsi de concurrents gênants, et la rede- » vance dont il paie ce privilège annuel est des plus » minimes. Par contre, l'Etat se réserve à bon droit la » faculté de retirer chaque année ce monopole, sans » indemniser le débitant évincé. » Et c'est ainsi qu'en 1903 les autorités locales refusèrent le renouvellement de 639 patentes.

Les débitants de boissons, parfaitement conscients du caractère provisoire des licences à eux concédées,

(1) H. Hayem : Etude sur le régime des licences pour débits de boissons en Angleterre, 1906.

avaient établi des assurances pour se couvrir des risques de suppression. Il en résulta un afflux du capital vers ce commerce, et une compétence acharnée en fit monter les valeurs sur le marché à un taux si élevé, que les titulaires prétendirent avoir des droits acquis au maintien de leurs licences et réclamèrent ardemment la suppression du pouvoir discrétionnaire des magistrats. Les événements politiques vinrent les seconder; le ministère Balfour, discrédité par la guerre du Transvaal, dut chercher et trouva effectivement des alliés et un soutien dans les brasseurs et débitants, en leur promettant l'annulation des pouvoirs des juges et une indemnité au cas de retrait de la licence pour cause d'utilité publique. Et telle est l'origine du *Licensing Bill* du 14 avril 1904, qui vint décider que les licences accordées jusqu'au jour de sa mise en vigueur ne pourraient être retirées dans le but de diminuer le nombre des débits, que contre une indemnité prélevée sur un fonds de réserve constituée par les débitants dont l'autorisation aurait été renouvelée. L'Ecosse et l'Irlande étaient exclues, on ne sait pourquoi, du bénéfice du *Licensing Bill* de 1904. — On reconnaissait ainsi un véritable droit de propriété aux débitants, qu'il fallait désormais exproprier moyennant indemnité.

Le 4 décembre 1905, le ministère Balfour démissionnait, et sir Bannermann prenait le pouvoir. Le 8 janvier 1906, la Chambre des Communes était dissoute et les libéraux, qui avaient vivement combattu la loi de 1904 mettaient la lutte antialcoolique au premier plan de leur programme politique: Le Congrès des Associations antialcooliques anglaises du 12 décembre 1905

se prononçait à une énorme majorité pour une loi d'option locale et pour l'abrogation du Bill de 1904; et la signification de ce vote fut si nette, qu'une panique se déclara sur les valeurs de brasseries, qui enregistrèrent une baisse considérable.

Ce nouveau mouvement aboutit au projet Asquith, déposé le 27 février 1908 sur le bureau de la Chambre des Communes. En voici les principales dispositions :

Les *licensing-justices*, ou autorités de patentes, devaient réduire dans un délai de 14 ans, à partir du 5 avril 1909, le nombre des débits, pour le ramener à un chiffre normal prévu par une annexe au projet. Il ne pourrait être conservé qu'un nombre déterminé d'établissements, proportionné pour chaque paroisse à la densité de la population d'après le tableau suivant :

Les paroisses comprenant une population d'au moins 2 personnes par acre avaient droit à une auberge par 400 habitants ou fractions de 400. Celles comprenant :

Personnes par acre		Habitants ou fractions
De 2 à 25	1 auberge pour	500 de 500 hab.
De 25 à 50	— pour	600 de 600 —
De 50 à 75	— pour	700 de 700 —
De 75 à 100	— pour	800 de 800 —
De 100 à 200	— pour	900 de 900 —
De 200 et plus	— pour	1000 de 1000 —

On calcula qu'ainsi ramenés à cette proportion, 32.000 débits sur 100.000 devraient disparaître.

Pour arriver pratiquement à cette diminution notable, les autorités locales devaient préparer un projet espaçant convenablement les suppressions dans le délai

prévu de 14 ans. Les cabaretiers supprimés pendant cette période recevaient une indemnité ayant la même provenance que celle prévue par le *bill* de 1904. Toutefois, tandis que la loi Balfour instituait une caisse d'indemnités par comté, le nouveau projet prévoyait une caisse unique pour tout le pays, dans le but de répartir plus équitablement les sommes versées. — L'indemnité allouée pendant la période de compensation devait diminuer progressivement d'un quatorzième par an, de telle sorte que représentant exactement la valeur des débits supprimés, pour ceux visés en 1909, elle ne représenterait plus en 1923 que la quatorzième partie de l'indemnité primitive. — Passé le délai de 14 ans, les suppressions se feraient sans indemnité.

En plus de ces dispositions, le *Licensing Bill* de 1908 adoptait le système de l'option locale qui devait entrer en vigueur dès 1909, pour les demandes de patentes nouvelles, et à partir de 1923 pour le renouvellement des patentes concédées antérieurement. Par suite, dans chaque paroisse, les électeurs devaient, si un dixième d'entre eux le demandaient, être appelés à voter sur le point de savoir s'il y avait lieu ou non d'accorder de nouvelles patentes pour un délai de 3 ans, même si le nombre de débits existants était inférieur à la proportion prévue par la loi.

Suivaient certaines questions de réglementation : les débits ne pouvaient être ouverts que pendant 3 heures le dimanche, et défense était faite d'y recevoir les enfants. Enfin, les magistrats avaient le droit de n'autoriser le renouvellement d'une patente qu'à certaines conditions relatives, par exemple, à l'emploi des femmes et des enfants dans les débits

Tel était dans son ensemble le nouveau projet. Le 20 novembre 1908, après six semaines de discussions approfondies, la Chambre des Communes l'adoptait par 350 voix contre 113, mais quelques jours après, la Chambres des Lords le rejetait en seconde lecture par 272 voix contre 96. Cette opposition si nette aux volontés de la Chambre des Communes, issue du vote populaire, est surtout motivée par des questions d'intérêt. Un grand nombre de lords sont actionnaires de brasseries, et il faut croire que quand ils ont repoussé la proposition, sous le prétexte de préserver les droits de la propriété et la liberté du commerce, ils ont surtout pensé à leurs dividendes compromis.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement libéral ne paraît nullement découragé de son échec, et M. Asquith, dans un discours récemment prononcé devant les membres de la majorité de la Chambre des Communes, précisant les mesures qu'il compte prendre pour venir à bout de l'obstruction des Lords, a déclaré être décidé à introduire la question des débits dans la discussion du budget, qui constituera le pivot de la politique libérale.

L'année 1909 va sans doute voir qui sortira vainqueur de ce conflit d'ordre politique et social.

En l'état actuel des choses, il est impossible de prévoir les effets probables d'une loi qui n'a reçu aucune application; elle se rattache, d'ailleurs, à un système de limitation employé en Hollande, dont nous étudierons plus loin la valeur.

Au surplus, s'il est possible, à la rigueur, et bien que ce soit anfijuridique, d'admettre pour l'Angleterre la suppression, au bout d'un certain temps, de l'indemnité

accordée aux débitants évincés, et cela, en raison de la courte période depuis laquelle la loi leur a reconnu un droit de propriété, si l'on peut donc, dis-je, songer à revenir, pour ce pays, au caractère révocable des licences, il n'en est pas de même en France où la loi de 1880, en retirant à l'autorité administrative le droit de fermeture arbitraire qu'elle tenait du décret de 1851, a renforcé et consolidé le droit de propriété absolu et perpétuel, qui a toujours été reconnu chez nous au titulaire d'un débit comme de tout autre commerce.

Reste à examiner le régime actuel anglais, dans ce qu'il a de plus caractéristique, savoir, le système de l'autorisation judiciaire. Est-il souhaitable de l'introduire chez nous, et semble-t-il possible de conférer aux juges de paix français la collation des autorisations d'ouverture de débits ? Nous ne le pensons pas. En Angleterre, ces magistrats, choisis parmi les notables de chaque comté, occupent surtout une fonction honorifique. Ne recevant aucun traitement, ne connaissant que d'infractions sans importance, ils se sont vu, peu à peu, enlever leurs principales prérogatives administratives au profit des corps élus; le maintien de leur compétence en matière de licence est tout à fait exceptionnel et dû surtout au respect des traditions.

A en croire M. de Casabianca, qui cite dans son ouvrage (1) des extraits d'un rapport établi au nom d'une Commission extra-parlementaire anglaise sur les modifications à apporter au régime des débits de boissons,

(1) De Casabianca : Législation du Royaume-Uni sur la réglementation des débits de boissons, 1900.

les juges de paix agissent dans l'exercice de leurs fonctions, plus comme des patrons que comme des juges. « Sollicités, circonvenus, ces magistrats n'ont pas toujours en vue le bon fonctionnement des lois, et bien souvent des préoccupations d'un autre ordre les guident dans leurs décisions ».

L'adoption de ce système chez nous ne serait pas une réforme des plus heureuses. Nos juges de paix étant amovibles et sous la dépendance des hommes politiques, sont mêlés de trop près à la vie locale, pour pouvoir exercer, avec toute l'impartialité voulue, les prérogatives dont il s'agit. Il ne paraît d'ailleurs guère préférable d'attribuer ces pouvoirs à une autorité judiciaire d'un ordre plus élevé, car, outre la difficulté où elle se trouverait de prendre ses informations, on ne peut songer à mêler sans cesse la justice à toutes sortes de questions contingentes et étrangères à son rôle principal et essentiel.

CHAPITRE III

Législation hollandaise

Le législateur hollandais estimant qu'un des meilleurs moyens de combattre l'alcoolisme était de réduire le nombre des cabarets, applique, depuis 1881, à ces établissements, le système de la limitation légale qui nous intéresse particulièrement, car il est en France à l'ordre du jour depuis longtemps déjà.

La loi hollandaise du 23 juin 1881, modifiée et complétée par les lois du 23 avril 1884 et du 16 avril 1885, décide que pour vendre de l'alcool en quantité inférieure à 2 litres, il faut une autorisation du Collège échevinal, et elle limite, dans les proportions suivantes, le nombre des débits :

Habitants		Habitants
1 pour 500	dans les communes de plus de	50,000
1 pour 400	— de 20,000 à	50,000
1 pour 300	— de 10,000 à	20,000
1 pour 250	dans les autres communes.	

A ce compte, il ne devait y avoir que 14.200 cabarets environ dans le royaume, d'après la population de 1882, et 1.550 en 1896, en raison de l'accroissement de la population.

Toutefois, cette limitation n'était pas rendue immédiatement applicable aux débits existants. La loi disposait que, pour respecter les droits acquis, les débitants en exercice au 1er mars 1881 conserveraient leur privilège pendant leur vie, et qu'en cas de décès ou de cession, leurs successeurs ne pourraient être visés par les mesures nouvelles de réduction, avant le 1er mai 1901 (1).

D'autre part, la loi interdisait à certains individus l'exploitation d'un débit : Cette interdiction vise les individus condamnés à certaines peines ou ayant commis certaines infractions, les fonctionnaires publics, et même les péagers ou gardes des ponts et des écluses.

La loi défendait aussi que des débits soient installés dans un local attenant à une autre boutique, ou dans un local dont il est fait usage pour un service public. Elle interdisait enfin, la vente des liqueurs fortes dans les maisons de tolérance.

Ces dernières restrictions devaient être mises immédiatement en vigueur ou à bref délai, et c'est à elles surtout que l'on doit attribuer les premiers effets de la loi de 1881, puisque la réduction ne devait être applicable qu'au bout de 20 ans.

Le droit de licence fut en même temps élevé à un

(1) Le droit des titulaires a été prorogé jusqu'en 1904, et la même année une loi nouvelle a décidé que les débitants, en exercice au moment de sa mise en vigueur, pourraient demeurer en possession de leur licence jusqu'à leur mort.

Par contre une nouvelle licence ne sera accordée, que si deux autres débitants abandonnent leur licence au profit du requérant : ces nouvelles licences sont garanties pour une durée minima de 10 ans.

taux assez fort (10 à 25 % de la valeur locative du débit).

Le résultat de ces mesures a été une diminution rapide du nombre des débits, puisque de 37.500 cabarets existant en 1880, ce chiffre est descendu, en 1901, à 23.401, et l'on prévoit que l'application complète de la loi de 1901 doit encore amener une réduction notable. — (J. Bertillon, *op. cit.*)

Par contre, les effets de cette réduction du nombre des débits n'ont pas été ce que l'on espérait : Des statistiques fournies à ce sujet par M. Van der Meulen (1), il ressort que la quantité d'eau-de-vie à 50 degrés absorbée en moyenne par tête d'habitant a passé de 9 litres 46 pour 1880, à 8 litres 05 pour 1899 : elle ne serait tombée, en 1907, qu'à 7 litres 42 (2) — résultats relativement peu sensibles et loin d'être en rapport avec la diminution des cabarets; dans trois provinces même, la consommation aurait augmenté, et parmi elles se trouvent le Brabant et Dreuthe où le nombre des débits a beaucoup décru.

Aussi bien, comme le fait remarquer M. Bertillon, il est fort possible que cette faible diminution dans la consommation de l'alcool ait été largement compensée par l'apport de la fraude, qui a dû augmenter à mesure que la restriction du nombre des cabarets la rendait plus profitable.

Il n'en faudrait pas conclure, d'une façon absolue,

(1) Résultats produits par la législation néerlandaise contre l'abus des boissons fortes. Septième congrès international contre l'alcoolisme, 1900. Rapport de M. Van der Meulen.

(2) Journal *l'Abstinence*, 1908.

qu'il n'y a pas de corrélation nécessaire entre la consommation de l'alcool et la diminution du nombre des débits. A notre avis, au contraire, il est logique que ce dernier facteur ait son influence sur les variations de la consommation alcoolique; seulement, pour produire des résultats appréciables, une loi restrictive doit être appliquée à la lettre et sévèrement sanctionnée.

Or, tel n'est pas le cas de la loi néerlandaise; et à cet égard, M. Van der Meulen lui reproche de maintenir encore trop de débits, et de ne punir la fraude que de peines minimes. Les débits clandestins pullulent en Hollande, et le juge ne considère pas ce délit comme grave. De plus, en vertu même d'une disposition de la loi de 1881, une licence particulière peut, dans certains cas, être accordée même quand le nombre des débits avec licence dépasse le maximum légal, et la facilité trop grande avec laquelle on les octroie, nuit certainement à l'effet de la loi.

Il y aurait cependant, à tous les points de vue, un grand intérêt à aboutir à une diminution sérieuse et réelle du nombre des débits. Nous avons vu que nos législateurs français ont, dans leurs divers projets de loi sur la matière, adopté comme mode d'intervention, le système de la limitation légale : Nous nous réservons d'en discuter la valeur et l'influence dans un chapitre postérieur.

Ajoutons, pour terminer avec la législation hollandaise, que tout récemment le Ministre de l'Intérieur a promis le dépôt, devant le Parlement néerlandais (1),

(1) Journal *l'Abstinence*, février 1909.

d'un projet de loi tendant à l'interdiction de l'absinthe, et qu'un mouvement assez important se dessine dans le monde antialcoolique des Pays-Bas, en faveur de l'option locale.

CHAPITRE IV

Le monopole de l'alcool en Russie

Le système russe, assez semblable au système de Gotembourg, par ce fait qu'il institue aussi le monopole des débits d'alcool, s'en distingue cependant en ce sens, qu'au lieu d'abandonner aux communes le choix de la réglementation imposée aux débits de boissons, il est un régime autoritaire et général, appliqué par mesure législative impériale à la plus grande partie de l'Empire. D'ailleurs, c'est moins le fait de la monopolisation qui est intéressant pour nous, que la tentative de suppression du cabaret en tant que lieu de consommation et de distraction, poussée encore plus loin par la loi russe que par les lois scandinaves.

A la veille de l'avènement au trône d'Alexandre II, l'alcoolisme, encouragé par le régime très modéré de l'accise (loi de 1862), était un des grands maux sociaux du pays; non point que la consommation individuelle de l'alcool y atteignît des proportions anormales (elle était, en 1885, de 0,66 védros à 40°, soit 3 litres 25 à 100°), seulement l'ivrognerie y était particulièrement développée dans le sens des manifestations les plus dégradantes de l'ivresse, et cette passion faisait des

malheureux moujicks la proie des cabaretiers sans scrupule, toujours prêts à faire crédit, et doublés d'usuriers farouches, répondant au nom suggestif de Koulak, c'est-à-dire poing.

Une réforme urgente était nécessaire. Le principe initial en fut posé par la loi du 14 mai 1885, qui interdit la vente de l'eau-de-vie en bouteilles débouchées, dans les établissements autres que les restaurants où l'on mange. Par contre, la loi frappait ces restaurants (traktirs) de fortes licences variant de 350 à 2.700 francs, et abaissait à un taux moyen de 70 à 145 francs la licence des établissements uniquement spécialisés dans la vente à emporter. Par là, on transformait le cabaret, soit en restaurant, soit en magasin où l'on ne peut consommer sur place. Ces restrictions, d'ailleurs, ne s'appliquaient pas aux débits de vin et de bière qui restaient entièrement libres.

Cette loi, parfaite en principe, ne pouvait cependant suffire à remédier au mal, car ce qu'il fallait chercher à atteindre, c'était moins « le cabaret que le *cabaretisme* ». « Le débitant, est-il dit, dans un rapport du Ministre des Finances, se résoudra bien à modifier l'aspect de son mobilier; il ne reniera pas sa tradition séculaire ». En fait, on considérait, peut-être avec raison, que, seule, l'expulsion du cabaretier lui-même pouvait amener la réalisation des bienfaits que l'on attendait de la réforme.

C'est pourquoi, dès 1886, l'Empereur invitait son Ministre des Finances à lui soumettre un projet de vente directe par l'Etat, dans un certain nombre d'unités territoriales. Ce projet aboutit à la loi du 6 juin 1894,

qui créait le monopole de la vente de l'alcool dans quatre provinces de la région du Transvolga; — des lois postérieures l'étendirent peu à peu à toute la Russie.

Le but avoué de la réforme était donc la suppression du koulak. M. de Witte citait aussi, comme avantages du nouveau régime (1), l'établissement de prix uniformes, strictement proportionnels aux quantités vendues, et aussi l'assainissement de la qualité des alcools, livrés par l'administration du monopole parfaitement rectifiés. En fait, c'étaient surtout des considérations d'ordre financier qui avaient poussé le gouvernement russe à cette importante réforme, et le monopole paraît bien être, comme le dit le Docteur Hercod (2), « un instrument fiscal, sur lequel on a greffé après coup de l'antialcoolisme ». On voulait, en effet, par le monopole, augmenter les bénéfices provenant des droits sur l'accise, et ce qui le prouve, c'est qu'il fut introduit tout d'abord dans les gouvernements où la consommation d'eau-de-vie était faible et plutôt en décroissance, et qui avaient, par suite, moins besoin que d'autres de la réforme qualifiée d'antialcoolisme par M. de Witte, tandis qu'il fut organisé en dernier lieu dans les gouvernements à forte consommation (3).

(1) Rapport sur le budget de prévision de 1899, par le Ministre des Finances.

(2) Journal *l'Abstinence* : L'Etat cabaretier en Russie, 19 sept. 1908.

(3) Le monopole fut institué en premier lieu, à partir du 1er janvier 1905, dans les quatre provinces suivantes, dont la consommation annuelle d'alcool, par tête d'habitants, se répartit ainsi pour la période 1893-95 : Orembourg : 0,35; Pern : 0,43; Samara : 0,36; Oufa : 0,25 (vedros à 40°). Il ne fut établi que deux ans plus tard, dans les gouvernements du Sud et du Sud-Ouest où cependant la consommation était beaucoup plus élevée, comme le prouvent les chiffres suivants : Bessarabie : 0,61; Ecatherinoslav : 0,78; Volhynie : 0,61; Kiev :

Le monopole russe est, avant tout, un monopole de vente. L'administration se procure, par adjudication, le tiers des quantités d'eau-de-vie dont elle a besoin, et achète les deux autres tiers aux distillateurs de la région. L'Etat ne se borne plus ainsi à percevoir un impôt de 7 à 800 % sur l'alcool : il le fait rectifier et en prépare plusieurs qualités à divers degrés. L'eau-de-vie du monopole est mise dans des bouteilles de contenance diverse, soigneusement cachetées à la cire, portant le sceau de l'Etat, et revêtues de l'étiquette gouvernementale mentionnant la contenance et le prix. Quand le Gouvernement a décidé l'établissement du monopole dans une province, on prévient quelques mois à l'avance les tenanciers d'avoir à déguerpir sans indemnité, et aux cabarets exploités par des particuliers, l'Etat substitue des débits créés, entretenus à ses frais, et exclusivement affectés à la vente à emporter. Les gérants de ces établissements reçoivent un traitement fixe, afin de n'être pas intéressés à pousser à la consommation : ils ne peuvent livrer de l'alcool à crédit ou sur gage, ni même servir plus d'une bouteille à la fois à la même personne. L'usage du tire-bouchon est absolument interdit dans les bureaux de vente. A côté de ces débits de la couronne, des particuliers peuvent aussi obtenir le droit de vendre des produits du monopole, mais dans des conditions spéciales : si l'acheteur tient un restaurant ou une auberge, il lui est fait une si légère remise qu'il doit être encouragé à vendre tout autre chose que

0,67; Podolsk : 0,69; Tauride : 0,79; Kherson : 0,91; Tchernigov : 0,63. (La Réforme de l'impôt des boissons alcooliques en Russie. Bulletin publié au VII[e] Congrès contre l'abus des boissons alcooliques, Paris 1899.)

de l'alcool. Ajoutons que dans ces restaurants, la vente de l'eau-de-vie se fait toujours en bouteilles cachetées, mais leur contenu peut être absorbé sur place, en mangeant. Seuls, les buffets des gares, des clubs et quelques centaines de restaurants ou hôtels, ont la faculté de débiter les spiritueux au verre. En 1904, on comptait 28.749 débits officiels et 13.512 débits privés.

Le gouvernement, nous l'avons fait remarquer, n'a accordé aucune indemnité aux marchands d'alcool et aux débitants expropriés.

« Vous n'auriez pas voulu », disait au Docteur Bertillon, M. de Markoff, directeur du monopole de l'alcool (1), « qu'on donnât, à ces canailles de koulaks, la moindre indemnité ! On avait besoin de leur échoppe, on la leur a prise : il n'y avait pas d'autre explication à leur donner. Il s'agit de la boutique d'un koulak ! Ce n'est pas là une propriété : il tenait cette boutique d'une licence de l'autorité, licence essentiellement révocable: on lui retire cette licence; il n'a pas à réclamer; et de fait, pas un seul n'a fait entendre la moindre protestation ».

En pratique, les résultats du système, tant au point de vue hygiénique et moral, qu'au point de vue financier, ont été diversement appréciés. En ce qui concerne l'influence du monopole sur la consommation de l'alcool, il semble qu'après un léger temps d'arrêt, celle-ci soit allée en augmentant. En 1899, pour les territoires soumis au monopole, la vente de l'alcool par la Régie s'élevait en moyenne à 0,55 védro par tête, à 40 %.

(1) Dr Bertillon, *op. cit.*, p. 165.

(vedro = 12,3 litres). En 1905, elle atteint 0,57 vedro, et en 1906, 0,63 vedro (1). Il ne faudrait sans doute pas en attribuer toute la cause au monopole : l'état d'agitation politique dans lequel se trouve depuis quelques années la Russie a bien pu augmenter le nombre des réunions publiques accompagnées toujours de libations d'alcool plus ou moins copieuses. Au surplus, il convient de ne pas attacher à ces chiffres plus d'importance, à raison des circonstances qui ont accompagné la réforme de 1894. Question d'ordre financier mise à part, on n'avait jamais cherché à restreindre la consommation moyenne d'alcool, mais au contraire, dit M. de Witte dans l'exposé des motifs de la loi, « on voulait essayer de faciliter la consommation normale, tout en entravant l'ivrognerie », et plus loin, dans le même rapport, ce Ministre ajoutait : « La consommation dans son ensemble est appelée à augmenter, parce que les eaux-de-vie livrées aujourd'hui à la consommation à un très faible degré, seront remplacées par des eaux-de-vie d'un degré supérieur ».

C'était donc moins contre l'alcoolisme que l'on était parti en guerre, que contre l'ivrognerie: les autorités russes prétendaient que la consommation d'alcool était normale, et le monopole russe devait surtout accoutumer l'amateur d'eau-de-vie à un usage modéré et régulier, sous le contrôle de sa famille, et le préserver ainsi du koulak.

Quels ont été les effets du système envisagé à ce point de vue ? Il serait assez difficile de les préciser nettement, mais de l'avis impartial d'hommes non suspects,

(1) Résultats fournis par le Journal *l'Abstinence*.

il paraît certain que le Gouvernement a fait fausse route (1). De nombreux rapports de gouverneurs, sur les effets du monopole, établissent que la consommation a passé du cabaret, où elle ne pouvait plus trouver asile, non point dans les habitations privées, mais dans la rue. A peine sorti du débit de vente, le moujick s'installe sur le trottoir voisin, débouche la fiole et en absorbe d'un trait le contenu : on rencontre même, des industriels d'un nouveau genre qui, installés à proximité des bureaux de vente, font métier de louer des tire-bouchons aux buveurs altérés et non précautionneux.

De même, les débits clandestins ont pris un grand développement, prouvé par l'élévation considérable du nombre de poursuites pour commerce frauduleux d'alcool depuis l'établissement du monopole: ces débits vendent de l'eau-de-vie de contrebande, ou surtout mettent en vente, la nuit, après la fermeture des bureaux officiels, de l'alcool qu'il font payer plus cher. Ces cabarets sont fort difficiles à découvrir et à atteindre, car ils ont souvent pour eux la complicité, non seulement de la population, mais même celle de la police rurale, et parfois aussi des employés du débit de la couronne, qui permettent de boire de l'alcool dans des locaux attenant au bureau de vente, et même dans leur propre demeure.

Il est aisé de comprendre qu'à ce régime, la moralité publique n'a pas dû progresser, et la statistique précise la question par ses résultats : tandis que de 1897 à 1904 la population a augmenté de 15 %, le nombre des débits s'est accru de 53 %. Pour les délits de coups et

(1) Dr David Lewin : Das Brautwein monopol in Russland, 1908.

blessures, la proportion est de 79 % : chiffres éloquents et qui se passent de commentaires (1).

Donc, premier point acquis : les résultats hygiéniques et moraux du monopole sont nuls. En même temps, on peut lui reprocher d'anéantir complètement le droit d'option locale que possèdent nominalement les communes; le gouvernement, sans se soucier des desiderata des assemblées communales, maintient à son gré les débits d'eau-de-vie et va même jusqu'à en ouvrir, dans des localités écartées qui n'en possédaient pas. Ne faut-il pas, avant tout, sauvegarder les intérêts du Trésor ? Et s'il se trouve, par hasard, un débitant qui s'efforce de détourner ses clients de l'alcool, malheur à lui ! Les foudres gouvernementales s'abattront sur le malheureux qui se verra blâmé ou même relégué dans un poste inférieur !

Il est donc à supposer que les recettes n'ont pu qu'augmenter du fait de l'institution du monopole : quelques chiffres, malheureusement un peu anciens, confirment ces résultats. Dans son rapport sur le budget de 1899 (2), le Ministre des Finances déclare qu'après l'entrée en vigueur du monopole, dans les quatre provinces de l'Est, où il avait été appliqué en premier lieu, le produit des boissons de 1894 à 1898 a excédé de 18.500.000 roubles, dès la première période triennale, le rendement qui avait été obtenu pendant les trois années précédentes avec le régime de l'accise : ces chiffres se sont certainement accrus depuis 10 ans, en raison

(1) Journal *l'Abstinence*, 19 septembre 1908.
(2) Réforme de l'impôt des boissons en Russie, *op. cit.*

de l'augmentation de consommation, et nous regrettons de n'avoir pu nous les procurer.

Tels sont les effets du monopole russe. On s'est convaincu, même en Russie, qu'il a fait bien peu pour l'antialcoolisme, et l'on convient que pour qu'il devienne une institution utile, il faudra le remanier complètement. Dans ce but, le député Tchelychoff a déposé à la Douma, à la séance du 29 octobre 1908, une demande d'interpellation, appuyée par 121 signatures, pour protester contre les encouragements du fisc à l'alcoolisme; le même député a réuni autour de lui un groupe d'hygiénistes résolus qui ont élaboré tout un programme de réformes transmis dernièrement à la Douma. Parmi les principales mesures demandées, figurent:

1° Le droit pour les communes d'interdire, tous les trois ans, la vente de l'alcool sur leur territoire.

2° La fermeture des débits, les jours de fêtes, et la veille, depuis 6 heures, les jours de foire, de recrutement, de processions, de sessions de Tribunal.

3° L'interdiction de la vente de l'eau-de-vie et du vin en quantité inférieure à 1/20 de védro.

L'introduction en France du régime russe ne paraît guère souhaitable, ni surtout possible. Nous avons vu son insuccès en Russie. Appliqué chez nous, il serait appelé à produire les mêmes résultats. L'Etat français, étant donné la situation de ses finances et les exigences de son budget, serait, du fait de la monopolisation, poussé à vendre beaucoup d'alcool, et fatalement porté à oublier l'intérêt de l'hygiène qui commande au contraire d'en diminuer la vente.

On objecte, il est vrai, qu'il est faux de penser qu'il

y a perte pour le budget, dans les années où l'on vend peu d'alcool : quand le contribuable achète moins d'alcool, il achète, dit-on, plus de denrées diverses, telles que tabac, thé, sucre, qui, elles aussi, paient impôt. Cette remarque est évidemment juste, mais en partie seulement, car les impôts sur l'alcool étant généralement beaucoup plus forts que ceux établis sur les autres denrées, la compensation ne doit pas toujours être absolue.

Contre nos craintes de voir le législateur se refuser à priver le Trésor d'une source d'impôts aussi productive, on a dit aussi, bien souvent, que si l'Etat économisait d'une part toutes les sommes que lui coûte l'alcool, ces économies arriveraient à dépasser les bénéfices qu'il lui procure. — Cet argument logique, mais dont rien cependant, n'établit l'exactitude, ne pourrait se vérifier d'une façon certaine qu'après de nombreuses années, pendant lesquelles l'Etat se verrait privé, par une suppression ou une diminution notable de la consommation d'alcool, d'une belle partie de ses revenus, et il est certain qu'il ne tentera jamais cette expérience. Rien ne prouve, du reste, que, malgré des mesures de surveillance sévères, la fabrication et la consommation clandestines de l'alcool, encouragées et développées par l'appât du fruit défendu, ne viendraient pas apporter un tribut sérieux à l'alcoolisme et ne seraient pas quand même une source importante de dépenses pour l'Etat.

Aussi, bien qu'il soit regrettable de ne pouvoir espérer voir l'Etat prendre en mains la régie de l'alcool pour en restreindre la consommation, le monopole ne nous semble pas, pour les raisons ci-dessus indiquées, devoir jamais, en France, contribuer à résoudre le problème de l'alcoolisme.

Il y aurait d'ailleurs, si l'on songeait à introduire le monopole russe chez nous, une difficulté plus grave encore à résoudre, qui réside dans sa mise en application. Conçu, en effet, comme il l'est en Russie (et c'est sous cette forme seulement qu'il serait susceptible de produire d'heureux effets, si des considérations d'ordre fiscal ne s'y opposaient), il suppose avant tout la suppression du privilège des bouilleurs de cru, et surtout celle de tous les débits et cabarets existants. Le Parlement pourrait sans doute triompher facilement du premier obstacle; mais comment parvenir à la fermeture de tous les débits ? La Russie a tranché la question en n'allouant aucune indemnité, et divers jurisconsultes ont paru admettre le droit de fermeture pur et simple. Dans une note sur « l'allocation d'indemnités aux distillateurs en cas de suppression de leur industrie, présentée le 12 juillet 1895 à une Commission d'études instituée pour étudier les mesures propres à combattre l'alcoolisme en Belgique, M. Mesdach de Terkiele, Procureur à la Cour de cassation de Belgique, s'exprimait en ces termes : « La nation n'a pas à payer rançon pour accom-
» plir les devoirs que la conscience publique lui impose.
» La société doit protéger ses membres en tout temps,
» et elle a toujours le droit d'exiger, de chacun d'eux,
» les sacrifices nécessaires au bien de tous. Si l'alcool
» est un poison, et personne n'y contredit, elle a le droit
» de le traiter en ennemi ».

De son côté, la Cour suprême des Etats-Unis, dans divers procès dont elle a eu à connaître, relativement aux débits de boissons, a toujours appliqué le principe suivant : «L'Etat peut, en vertu de son pouvoir de police,

réglementer ou même supprimer totalement tout trafic qui paraît être une source de danger public, sans pour cela, créer, pour les intérêts individuels lésés, aucun droit de réparation. Or, le commerce des boissons enivrantes entre dans cette catégorie ».

Nous répudions *de plano*, et au nom de l'équité, de telles mesures et de telles théories. Si l'Etat a méconnu ses devoirs, en ne réglementant pas suffisamment le commerce de la vente au détail des boissons, il ne peut en faire supporter exclusivement la faute aux débitants, qui sont propriétaires incommutables de leur fonds de commerce, et dont les droits acquis sont certains.

Resterait, il est vrai, l'expropriation avec indemnité; mais on ne peut sérieusement y songer; le remboursement coûterait, au bas mot, deux à trois milliards, étant donné que le chiffre annuel des bénéfices réalisés s'élevait déjà, en 1900, à 465 millions environ (1), et un emprunt à ce destiné trouverait vraisemblablement l'épargne française assez mal disposée.

Un mode d'intervention moins brutal paraît donc s'imposer.

(1) Guillemet : Rapport fait au nom de la commission de l'alcool, tendant à établir en France, le monopole de la rectification de l'alcool.
(*Documents parlementaires de la Chambre des députés*, 1899, nº 1163.)

CHAPITRE V

Législation suisse

La législation suisse a, par divers moyens, réglementé assez strictement les cabarets, ainsi que la vente et la consommation des boissons spiritueuses. Trois principales mesures la caractérisent : la clause des besoins, le monopole de l'alcool, et l'interdiction de la fabrication et de la vente de l'absinthe.

1° *De la clause des besoins*

Il n'y a pas, en Suisse, en matière de cabarets, de loi fédérale applicable à l'ensemble de la Confédération, et chaque canton légifère sur ce point comme il l'entend, une loi spéciale déterminant pour chacun d'eux les conditions d'ouverture et d'exploitation des débits (moralité du requérant, hygiène des locaux affectés à l'établissement, montant des taxes et patentes à payer à l'Etat, heures de fermeture). L'article le plus intéressant et qui revient le plus souvent dans la plupart des lois sur les auberges est relatif à ce que l'on appelle, en Suisse, *la clause des besoins*, clause en vertu de laquelle les débits ne doivent pas dépasser une certaine proportion dans chaque commune. Le principe de la clause est généralement posé sous deux formes différentes; tantôt

sous une forme assez vague, ainsi conçue : le nombre des débits ne devra pas dépasser les besoins de la localité, tantôt sous une forme plus précise, quand la loi fixe ce nombre à un chiffre proportionnel à la population. Les cantons adoptant le premier mode de limitation sont ceux de Berne, Lucerne, Uri, Schwitz, Nidwald, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle, Saint-Gal, Grisons, Tessins, Vaud, Valais, Neuchâtel.

Les cantons adoptant le système proportionnel précis sont :

Canton de Zürich	avec une auberge pour	200 hab.
— d'Appenzel l'extér.	—	150 —
— d'Argovie	—	250 —
— de Thurgovie	—	100 —
— de Zoug	—	125 —

Seuls, les cantons de Schaffhausen, d'Obwald et de Genève n'ont pas la clause des besoins (1).

Dans la plupart des cantons, c'est le Conseil d'Etat ou l'autorité cantonale qui accorde la patente; mais l'autorité communale est généralement appelée à donner un préavis qui peut parfois lier l'autorité exécutive

(1) La clause des besoins paraît être très largement interprétée : d'après les derniers recensements (août 1906), la Suisse compte 23.796 exploitations avec débits de boissons alcooliques qui emploient 73.746 personnes, dont 50.925 femmes, soit un débit en moyenne pour 149 habitants. Il y a environ 100 habitants pour une auberge dans les cantons du Tessin, de Thurgovie, de Schwyz, des Grisons, des deux Appenzell, de Glaris. Les cantons de Bâle, Lucerne, Fribourg et Berne, par contre, accusent une proportion de plus de 200 habitants par débit. Signalons aussi le grand développement pris en Suisse par les cafés, restaurants et hôtels de tempérance, dû à l'initiative des sociétés antialcooliques helvétiques. Leur nombre en 1905 était de 473 et a dû depuis, augmenter dans des proportions importantes. (*Guide antialcoolique suisse*, 1909.)

cantonale. Dans les cantons de Neuchâtel et de Zurich, la demande d'ouverture d'un débit nouveau doit être publiée dans le journal officiel cantonal, de manière que les citoyens puissent faire opposition à l'ouverture demandée.

Les antialcooliques se proposent de lancer un mouvement en faveur de l'option locale afin de permettre aux communes qui en auraient le désir d'aller plus loin dans la voie des restrictions.

2° *Du monopole des alcools*

La Confédération helvétique est intervenue officiellement dans la lutte antialcoolique en instituant en 1886 le monopole de l'alcool.

A cette époque, on pensait que la consommation de l'eau-de-vie n'était pas nuisible par elle-même, à condition d'être maintenue dans de sages limites, et l'on estimait qu'il fallait exclusivement lutter contre l'abus de l'alcool. De plus, des considérations fiscales attiraient l'attention des autorités sur le monopole. La suppression des droits intérieurs que touchaient les cantons sur les spiritueux, décidée par la Constitution de 1874 et fixée à l'année 1890, allait créer à ces cantons de cruels embarras financiers.

Le monopole ayant paru le meilleur moyen de concilier les intérêts de l'hygiène et du fisc fut adopté par les Chambres en 1885 et accepté par le peuple en 1886. — Le monopole suisse est moins complet qu'en Russie, car la Confédération ne fait que la rectification et la vente en gros, et laisse la vente au détail aux débitants:

il faut du reste ajouter que le monopole ne porte pas sur toutes les espèces d'alcool, mais sur l'eau-de-vie de grains et de pommes de terre; la distillation du vin et des fruits est restée libre, en raison de l'opportunité qu'il y avait de permettre aux paysans de continuer à distiller leurs fruits; ils n'auraient en effet jamais voté le monopole s'ils avaient été dépouillés de leur privilège.

La Confédération a donc le monopole, mais les bénéfices en sont répartis entre les cantons, en proportion de leur population. Chaque canton doit par contre réserver le dixième de la somme qui lui est allouée (Dîme de l'alcool) pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et ses effets. Cette clause est du reste interprétée librement, et bien souvent les cantons la considèrent volontiers comme suffisamment remplie, pourvu qu'ils donnent à leurs bonis un emploi philanthropique quelconque.

Les résultats du monopole ont été excellents au point de vue financier, et ainsi a été remplie une partie du but que se proposaient les promoteurs du système.

Au point de vue hygiénique, le monopole a eu l'avantage certain de supprimer un bon nombre de petites distilleries, véritables foyers d'alcoolisme: il a produit un renchérissement de l'alcool, contribuant ainsi à mettre obstacle à sa consommation, qui a notablement baissé. En effet, de 135.000 hectolitres à 100 degrés pour la période 1880-1884, elle est tombée à 92.000 hectolitres pour la période 1893-1902. — En revanche, le monopole a poussé à la consommation des boissons fermentées. La Constitution fédérale ayant déclaré libre le commerce

à l'emporter des boissons fermentées à partir de deux litres, les cantons ne purent légiférer que pour les ventes inférieures à cette quantité; il en est résulté une augmentation considérable de la consommation, et malgré une diminution sensible de l'eau-de-vie, l'alcoolisme sévit, paraît-il, en Suisse, avec la même intensité qu'il y a vingt ans (1). Les débits libres (*Zweiliterwirtschaften*, dits débits de 2 litres) ont donné lieu à toutes sortes d'abus et de fraudes et sont un véritable fléau dans certains cantons. Emus de cet état de choses, les Chambres et le Conseil fédéral avaient voté le relèvement de 2 à 10 litres de la limite de la vente libre des boissons fermentées; mais cette mesure, vivement combattue par les socialistes et les Sociétés de consommation, a été rejetée par un vote populaire du 25 octobre 1903.

Le monopole partiel, tel qu'il a été institué en Suisse, malgré les résultats produits, nous paraît critiquable en ce sens que la vente au détail étant laissée au débitant, ce dernier aura toujours le plus grand intérêt à pousser à la consommation, et l'on se trouvera toujours en face de deux personnages animés par le même désir de gain: le cabaretier et le Fisc. De plus, le privilège accordé aux paysans de distiller leurs fruits et leur vin (il y a encore 35.000 distilleries) réduit à néant l'efficacité du monopole, en leur permettant d'approvisionner le marché d'une eau-de-vie qui fait la plus grande concurrence à l'alcool officiel.

C'est pourquoi, sans contester l'influence qu'a pu avoir le monopole suisse sur la diminution de la con-

(1) Renseignements puisés dans le *Guide antialcoolique suisse.*

sommation d'alcool que nous avons constatée pour ces dernières années, nous pensons qu'il ne faut pas lui en attribuer tout le mérite, et qu'une large part en doit revenir aux Sociétés d'abstinence qui, si nombreuses et si bien organisées en Suisse, ont, par leur zèle infatigable, énergiquement lutté contre l'alcool. Non contents des résultats obtenus, et en présence des dangers qu'offre l'abus des boissons fermentées, elles ont depuis quelques années élargi leur champ d'action et sont ainsi entrées en guerre ouverte contre les débits de vin et de bière, marquant par là leur désir louable de poursuivre l'alcool jusque dans ses derniers retranchements.

Nous sommes convaincus que, par leur propagande active et leurs constants efforts en vue de répandre dans le peuple les vérités dont elles veulent le convaincre, elles feront plus pour la tempérance que toutes les mesures plus ou moins rigoureuses qu'on pourrait lui imposer malgré lui. Une réforme, en effet, n'a véritablement de valeur efficace que si le milieu auquel elle est destinée est prêt et décidé à l'appliquer. Et s'il appartient surtout à l'initiative privée de préparer l'opinion publique aux causes bonnes et justes, encore faut-il, pour que le succès s'en suive, que cette direction d'un mouvement populaire vers un but déterminé soit conduite avec conviction et persévérance.

C'est, imbues de ces principes, que les Sociétés antialcooliques suisses ont, par une ardente campagne menée au cours de ces dernières années, contribué dans une large mesure à faire voter par le peuple l'interdiction de la fabrication et de la vente de l'absinthe sur le territoire de la Confédération. Bien que cette question soit

un peu en dehors de notre sujet, nous croyons bon de la traiter dans ses grandes lignes, car elle est de nature à intéresser le législateur français.

3° *Interdiction de l'absinthe* (1)

A la suite d'un crime épouvantable commis sous l'influence de l'absinthe, un mouvement se dessina en faveur de l'interdiction de cette boisson, ayant pour origine la pétition de Commugny, signée par 34.375 hommes et 48.057 femmes. Le gouvernement du canton de Vaud, répondant aux vœux exprimés par sa population, présenta un arrêté voté le 6 mai 1906, et ratifié par le peuple vaudois le 23 septembre suivant, aux termes duquel la vente au détail de l'absinthe et de toute autre liqueur d'imitation était interdite: les particuliers désireux d'en avoir ne pouvaient plus s'en procurer que par quantité de 40 litres au minimum (limite de la vente en gros). Le canton de Genève se rallia peu après lui aussi au principe de l'interdiction, par les votes du 2 février et du 14 avril 1907. Enfin, grâce à un mouvement d'opinion remarquable, les antialcooliques demandèrent l'extension de cette mesure à toute la Confédération, et usant du droit d'initiative, firent soumettre la question au vote populaire. Au lieu de 50.000 signatures de citoyens requises pour obtenir la mise au vote, il en fut réuni plus de 168.000, bien que le Conseil fédéral

(1) Pareille interdiction a été votée en Belgique le 25 septembre 1906, mais cette mesure est loin d'avoir la portée qu'elle a en Suisse, car en Belgique la boisson alcoolique nationale est le genièvre.

se fût montré hostile au projet pour des raisons fiscales. Les Chambres fédérales, à leur tour, adhérèrent à une assez forte majorité, à la demande d'initiative, et le 5 juillet 1908, la votation populaire consacrait l'interdiction de l'absinthe par 241.078 voix contre 138.669.

La décision du peuple a eu pour effet d'introduire un article nouveau dans la Constitution fédérale ; l'article 32 *ter*, ainsi conçu: « La fabrication, l'importation, le transport, la vente, la détention pour la vente de la liqueur dite absinthe, sont interdits dans toute l'étendue de la Confédération. Cette interdiction s'étend à toutes les boissons qui, sous une dénomination quelconque, constitueraient une imitation de l'absinthe: le transport en transit et l'emploi de l'absinthe à des usages pharmaceutiques restent réservés.

» L'interdiction ci-dessus entrera en vigueur deux ans après son adoption. La législation fédérale statuera sur les dispositions nécessitées par cette prohibition. »

Donc, à partir du 5 juillet 1910, la fabrication, la vente et l'importation de l'absinthe seront complètement interdites en Suisse. — Les Chambres fédérales auront à examiner s'il sera accordé des indemnités aux fabricants: il est, paraît-il, probable que l'on posera comme principe que les indemnités ne sont pas dues en droit, mais on les accordera par mesure d'équité. Le montant de ces indemnités sera d'ailleurs assez délicat à établir, car la plupart des fabricants d'absinthe fabriquent d'autres boissons non prohibées; et d'autre part, les cultivateurs du Val de Travers, qui fournissaient la presque totalité des plantes d'absinthe pour les fabricants travaillent aussi pour l'exportation.

Malgré les difficultés que ne manquera pas de susciter au début l'application de la nouvelle loi, il est permis d'en attendre de bons résultats, et le peuple suisse peut, à juste titre, être fier d'avoir, par sa courageuse initiative, abouti à cette heureuse réforme.

Nous ne pouvons que souhaiter de la voir adopter en France. On a vu que tout récemment la Chambre avait voté l'interdiction de toute absinthe d'une teneur inférieure à 65°, et nous applaudissons volontiers à cette mesure, parce qu'elle marque de la part du Parlement l'intention d'arriver à une suppression radicale de cette boisson.

Quant à la distinction d'après laquelle le législateur a cru devoir favoriser les absinthes de 65°, sous le prétexte qu'elles sont moins dangereuses que les autres, nous l'estimons profondément erronée, et sommes convaincus, avec MM. Reinach et Schmidt, que toute absinthe, quelle qu'elle soit, est nocive et contraire à l'hygiène, et que la seule réforme vraiment utile en ce sens est une interdiction absolue.

CHAPITRE VI

Législation des Etats-Unis

Parmi les récents mouvements d'opinion aux Etats-Unis, un des plus notables est la guerre entreprise par différents moyens contre le cabaret. La lutte, entamée déjà depuis longtemps, s'est déchaînée durant ces trois dernières années avec une force étonnante et telle, que sur une population de 90 millions d'habitants, plus de 36 millions d'individus vivent aujourd'hui sur un territoire où la loi prohibe expressément tout débit. A l'heure actuelle, aucun débit ne peut légalemnet être ouvert entre le Mississipi et l'Océan, entre le Tennessée et le golfe du Mexique, et cet imposant résultat d'une lutte acharnée pour la tempérance mérite d'attirer l'attention sur les moyens d'intervention qui y ont conduit.

Admirablement préparée à cette œuvre de préservation par l'initiative privée, l'intervention légale a vu sa tâche bien facilitée par la jurisprudence de la Cour suprême, qui a posé comme base de toute législation américain le principe déjà cité au cours de cette étude, qu'aucun citoyen des Etats-Unis ne peut prétendre à un droit naturel et inviolable d'exercer le commerce des boissons à base d'alcool.

Les divers modes de réglementation employés par chacun des Etats de l'Union peuvent se rattacher aux trois systèmes suivants: La prohibition, les licences, le monopole. La loi a souvent aussi laissé aux communautés d'habitants *le droit d'option* entre ces trois régimes.

Prohibition absolue

Le système de la prohibition absolue, partant de ce principe que l'alcool est un poison, en interdit la fabrication, la circulation et la vente: cette mesure radicale entraîne nécessairement par voie de conséquence la disparition du débit de boissons.

Ce régime appliqué dès le milieu du XIX^me^ siècle dans divers Etats de l'Union, est passé jusqu'à nos jours par diverses phases : à la suite en effet d'une croisade conduite en 1850 par le général Neal Dow, quinze Etats avaient inscrit la prohibition absolue au nombre de leurs lois, mais le caractère radical de la réforme fut cause de sa précarité: le régime lésait de nombreux intérêts; le mouvement de migration qui s'accentua de plus en plus à partir de 1850 apportait de son côté de nouvelles recrues aux adversaires de la prohibition, et quelques années plus tard le nombre des Etats prohibitionnistes, diminuant peu à peu, se réduisait bientôt à trois Etats seulement.

Les événements politiques qui agitèrent l'Amérique vers 1860 rejetèrent du reste pendant quelques temps la question à l'arrière-plan. Elle n'en fut remise que plus fermement à l'ordre du jour quand le calme fut revenu, et l'on assista alors à la constitution d'un nombre con-

sidérable de sociétés de tempérance qui entreprirent d'opérer un formidable retour d'opinion en faveur de l'abstinence. Ce mouvement amena à son tour la création d'un parti politique qui se proposait de rétablir dans tous les Etats de l'Union le système de la prohibition, en s'installant au *Capitole* et jusqu'à la *Maison Blanche*. Mais la tentative n'a jamais eu le moindre succès, et lors des élections présidentielles de 1901, le candidat du *Prohibition Party* obtint seulement 210.000 suffrages sur 14 millions de votants. Cependant, sous l'influence d'un mouvement local les électeurs du Kansas en 1880, et ceux du Dakotas du Nord en 1890 adoptaient sur leur territoire la mise en vigueur de la prohibition absolue. Cette mesure radicale réjouit les abstinents, mais l'opinion publique s'en désintéressant, les *Saloons* continuèrent à prospérer dans ces Etats, comme ils prospéraient déjà dans le Maine.

Devant ce nouvel insuccès, les sociétés de tempérance ayant à leur tête un groupement puissant créé en 1895, l'*American anti-saloon league*, abandonnèrent le système de la prohibition appliqué d'un seul coup à un Etat entier, pour s'attacher à l'option locale et obtenir le vote de lois réglementant le commerce des estaminets et débits.

Malgré quelques résultats assez notables, des difficultés d'application vinrent encore rendre l'œuvre accomplie plus apparente que réelle, et l'alcoolisme n'en continua pas moins ses ravages.

L'année 1906 est venue cependant, marquer un arrêt dans cette voie dangereuse, et une nouvelle croisade contre l'alcool a été engagée depuis lors; les promoteurs

s'en montrent très satisfaits, et les résultats apparents en sont nettement favorables. Ce sont les Etats du Sud qui cette fois ont donné le branle. A la suite de rixes et d'échauffourées sanglantes entre blancs et nègres pris de boissons, survenues à Atlanta (Georgie), les débits furent fermés pendant un certain temps. Durant cette période, l'ordre fut si aisément maintenu et le nombre des délits si réduit, que le public, prompt à tout s'exagérer, en fut vivement impressionné, et qu'en juillet 1907, lors de la réunion législative de Georgie, le peuple vota à une forte majorité une loi prohibant la fabrication et la vente des boissons alcooliques sur tout le territoire de l'Etat.

Peu après, le 17 septembre suivant, le nouvel Etat d'Oklahoma interdisait à son tour l'ouverture des *saloons* sur son territoire, et depuis, l'Alabama le Mississipi, la Caroline du Nord ont également adopté, au cours de 1908, le système de la prohibition. Le mouvement prohibitif paraît encore devoir gagner du terrain, et il est vraisemblable que lorsque les législatures du Texas et de la Floride se réuniront, l'opinion exigera d'elles le vote de la même mesure.

Dans les Etats du Nord et du Centre, la prohibition d'Etat a moins de partisans ; elle a cependant été établie ces dernières années, dans de nombreuses communes, par l'application de l'option locale. Partout le territoire « sec » soustrait légalement à l'alcool augmente, et de 1900 à 1908, le chiffre de la population vivant sous la prohibition générale ou locale est passé de 18 à 36 millions d'individus.

A l'heure actuelle, sept Etats seulement ont conservé

le système des licences (Pensylvanie, Montana, Idaho-Wyoming, Nevada, Utah, l'Arizona et New-Mexico), sans possibilité par les électeurs de prohiber dans leurs communes la vente de l'alcool (1).

Il est difficile de se prononcer encore sur le sort de ce nouveau mouvement tout en faveur de la prohibition. Les résultats peu satisfaisants qu'avait déjà donnés l'application du système auraient dû, semble-t-il, donner à réfléchir, et tempérer un peu cette exaltation d'un peuple dominé peut-être autant par le sentiment que par la raison. A cela, on objecte, il est vrai, et l'argument a une valeur incontestable, que si les anciennes lois prohibitives n'ont pas donné de bons résultats et ont été vite abolies, c'est que l'opinion publique n'était pas encore préparée à ces réformes radicales et ne s'était pas assez nettement prononcée en leur faveur ; aujourd'hui au contraire, c'est le peuple entier lui-même qui pousse ses législateurs à se prononcer sur la question de la prohibition et les lois qui l'instituent sont, paraît-il, l'émanation de la volonté générale des électeurs fermement décidés à en appliquer à la lettre toutes les dispositions (2).

Nous enregistrons bien volontiers ces déclarations optimistes et souhaitons de voir les espérances fondées sur le mouvement actuel se réaliser au cours des prochaines années.

Il ne peut être question d'instituer en France un tel régime.

(1) Renseignements puisés à l'article « La croisade contre l'alcool aux Etats-Unis » de M. Achille Viallate. *Revue bleue*, octobre 1908.

(2) Arguments tirés d'une lettre de M. le Professeur J.-G. Evert d'Hillsboro (Kansas) au journal *l'Abstinence* (25 janvier 1908).

Il nécessiterait, en premier lieu, l'expropriation de tous les débits, et nous avons vu l'impossibilité qu'il y aurait chez nous à tenter une telle mesure.

Un autre obstacle à l'application du système consisterait aussi dans les fraudes auxquelles il ne manquerait pas de donner lieu : il se produirait soit par la contrebande, soit par détournement d'emploi, soit même par la facilité que chez nous chacun a de distiller une mauvaise eau-de-vie, des approvisionnements clandestins qui déjoueraient les prévisions du législateur.

Les faits prouvent du reste qu'aux Etats-Unis, si la prohibition a pu, à la rigueur, convenir aux districts ruraux. elle a été en général jusqu'à maintenant inapplicable aux villes. Les Etats qui s'y sont essayés sont surtout habités par une population en grande partie agricole qui seule observe la loi. On peut attribuer cette différence de destinée entre les villes et les campagnes, à ce fait que la prohibition lèse moins d'intérêts à la campagne, et qu'au surplus, le paysan ignore la misère qui asservit l'ouvrier des villes aux cabaretiers. Dans les villes au contraire, l'inobservation de la prohibition provient le plus souvent de la grande difficulté de surveillance, de la mobilité de la population ouvrière et du désir bien marqué de la part des autorités à ne pas appliquer la loi. Aussi la plupart des grandes cités qui appartiennent à la région de l'option locale ont-elles adopté le système des licences. Dans le Conpecticut, Etat industriel d'une population très dense, sur 53 districts votant la prohibition aux élections de 1902, le plus important ne comptait que 8.450 âmes. Il n'y a à cette règle que peu d'exceptions : la plus importante comprend Cambridge, Hyde-Park, Evanston.

Une autre ville, Portland, capitale du Maine, était jusqu'à ces derniers temps citée comme la preuve irréfutable de la possibilité du succès de la prohibition dans une grande ville. M. Dupré de La Tour nous montre, par les quelques lignes suivantes les résultats auxquels a abouti une application rigoureuse du système par les autorités de cette ville (1). « La ville, dit-il, avait réalisé « le tour de force de trouver un sheriff convaincu, le « Révérend Pearson, et une police incorruptible.

« L'expérience a été conduite avec une insurpassable « loyauté, et accompagnée des vœux de succès d'une « population lassée de l'ancien état d'anarchie, la faillite n'en est que plus significative.

« Le Révérend Pearson, élu du parti prohibitionniste, « est mort à la tâche en août dernier : il avait eu avant « de mourir la douleur de se voir désigner un successeur adversaire de la loi.

« J'arrivai à Portland aux derniers jours de son ad- « ministration ? C'était le régime de la terreur et du « soupçon : les domiciles privés sans cesse violés par « les constables, la révocation des agents insuffisamment zélés, les ivrognes obligés de révéler, sous les « peines les plus sévères, les lieux où ils avaient bu, la « prison et des amendes énormes contre les délinquants, « la juridiction du jury abolie, parce qu'il se refusait à « incriminer et à condamner, les intérêts de la cité absolument délaissés par une administration et une « police aux abois ; tel était le spectacle qui faisait dire

(1) Dupré de La Tour : « La lutte contre l'alcoolisme aux Etats-Unis » : conférence faite au Musée Social, 1903.

« à un évêque anglais de passage à Portland, Mgr « Magée : « Si la sobriété doit s'acquérir à ce prix, « j'aime mieux encore une Angleterre libre qu'une An- « gleterre sobre. »

« Au surplus, la fermeture de tous les cabarets hon- « nêtes et connus, n'avait pas eu pour effet de promou- « voir la sobriété.

« Le vice s'était caché plus habilement dans les phar- « macies et dispensaires d'Etat sous le couvert d'or- « donnances de médecins complaisants ou plus bas dans « des caves et des taudis inaccessibles. Les boissons « fermentées exigeant un emmagasinage encombrant, « et les liqueurs de marque d'un prix trop élevé pour « courir les risques d'une saisie, avaient dû émigrer, « mais il était resté les whiskys de qualité inférieure, « les plus dangereux.

« On montrait à l'Hôtel de Ville un musée fait de tous « les instruments de fraude saisis au cours des perqui- « sitions ; il y en avait d'incroyablement ingénieux. « C'était la condamnation vivante du système. »

L'appliquer en France, ce serait y vouloir aussi son échec, avec d'autant plus de certitude qu'il ne pourrait même s'implanter dans la campagne, en raison de la grande densité de la population et de la proximité des centres importants.

D'ailleurs, impossible en fait dans notre pays, la suppression radicale du débit de boissons spiritueuses ne nous paraît pas être une mesure désirable en elle-même. S'il est bon de ne pas laisser libre cours aux mauvais penchants, il peut être dangereux de leur opposer subitement une barrière par trop infranchissable sous peine

de la voir renversée. De plus, le vice devient clandestin, et, danger plus à craindre encore en la matière, l'alcoolisme de cabaret, en cas de prohibition absolue, ferait place à l'alcoolisme à domicile. A ce sujet, l'évêque de Fargo, dans le Nord-Dakota, où fonctionne le régime prohibitif, disait en 1893: « On vend aujourd'hui dans l'Etat de Dakota plus de spiritueux qu'antérieurement aux lois prohibitionnistes. Des fermiers qui jadis ne buvaient qu'un verre ou deux dans les tavernes, quand ils venaient en ville, ont maintenant chez eux des tonnelets auxquels ils rendent visite à tout instant. »

Cette expérience se vérifierait certainement dans notre pays et l'alcoolisme à domicile, mal redoutable, puisqu'il s'exerce en famille, et offre les dangers de la contagion par l'exemple ou la contrainte, sévirait chez nous avec une intensité d'autant plus grande que notre sol fournit plus de produits facilitant la fabrication clandestine de l'alcool.

L'introduction en France d'une pareille institution serait donc illusoire et dangereuse. Elle n'aurait aucune chance d'être votée, car il faudrait auparavant que la propagande et la persuasion vinssent retourner en quelque sorte l'opinion publique, peu préparée à une aussi radicale réforme.

Ajoutons d'ailleurs que la proposition n'en a jamais été faite tant on est certain de l'opposition insurmontable qu'elle rencontrerait partout.

2° *Les Licences*

La presque totalité des Etats de l'Union qui n'ont pas adopté en matière de débits de boissons, le système prohibitif vivent sous le régime des licences.

La licence ne constitue pas comme chez nous un impôt spécial, mais est plutôt le prix de l'autorisation d'exercer un commerce de boissons alcooliques, sous certaines restrictions.

On distingue généralement deux licences : une licence de taxe inférieure pour les commerçants en gros, une autre beaucoup plus élevée pour les détaillants.

Les principales restrictions qui se retrouvent généralement dans toutes les réglementaions concernant le trafic des détaillants, consistent dans la défense d'ouvrir les débits, les dimanches, jours de fêtes et d'élections, l'interdiction de servir aux mineurs, aux ivrognes, et très souvent aussi l'interdiction pour les femmes de tenir un cabaret. Les débitants sont toujours dans l'obligation de ne point masquer la vue de l'intérieur de leur établissement par des rideaux aux portes et fenêtres ; la musique et les divers jeux de café y sont généralement prohibés. Ajoutons que les débits et cabarets sont proscrits dans un certain rayon autour des écoles, des églises et des parcs publics, parfois même le consentement des voisins est exigé.

D'autres mesures ont aussi pour but la réduction du nombre des débits. C'est ainsi que dans certains Etats, on fixe à l'avance une proportion maxima des cabarets, au nombre d'habitants (1 sur 1.000 dans le Massachus-

sets). La plupart des législations laissent à des commissions le pouvoir souverain d'accorder ou de refuser après enquête les nouvelles demandes de licences, et d'accepter ou non les candidats présentés par des titulaires de licences pour leur succéder, suivant les besoins et desiderata du quartier, et la moralité du postulant. Parfois, les fonctions d'arbitre en matière de licences sont confiées aux juges ordinaires de la ville ou du comté qui, en raison de la longue durée de leur mandat, sont plus que d'autres en dehors de toute compromission. Dans quelques villes, à Philadelphie notamment, les licences sont remises en question toutes les années; par suite, les débitants sont portés à observer les règlements; il est vrai que parfois, paraît-il, ils ont intérêt à violer la loi, en payant à la police le prix de son silence.

Mais l'agent de réduction le plus énergique est la taxe à payer au fisc, qui la répartit diversement entre les villes, les Comtés et l'Etat. Le montant en est fort élevé, et longtemps avant la réforme que je vais indiquer, il n'était pas rare de voir aux Etats-Unis le taux des licences atteindre 200 dollars ou 1.000 francs. Cette taxation fut cependant jugée insuffisante et en 1881, deux défenseurs de la tempérance, MM. Finch et Hardy, proposèrent à la législature de l'Etat de Nebraska de porter à un chiffre très élevé le taux des licences. La majorité étant convertie à leurs idées, les licences furent fixées à un taux minimum de 500 dollars, qui pouvait s'élever jusqu'à 1.000 dollars. Les autres Etats, jaloux des résultats brillants obtenus, adoptèrent aussi le système des hautes licences.

C'est pourquoi, à l'heure actuelle, rarement infé-

rieure à cent dollars, la licence atteint souvent 1.000 dollars (5.000 francs). Elle est de 1.000 dollars à Boston, de 1.000 dollars à Philadelphie, 800 à New-York, 650 à Brooklyn, 500 à Chicago.

D'après la loi de l'Etat de New-York, elle atteint généralement 500 dollars dans les villes de 50.000 à 100.000 habitants; 350 dollars dans celles de 10.000 à 50.000 habitants; 300 dollars dans celles de 5.000 à 10.000 habitants; 200 dollars dans celles de 1.200 à 5.000 habitants. Le minimum pour les villages de moins de 1.200 habitants est de 100 dollars.

Dans l'Etat de Nebraska, une loi de 1881 fixe le droit de licence à 500 dollars pour les débits situés dans les localités de moins de 10.000 habitants, et à 1.000 dollars pour les autres.

Les résultats de ces mesures ont été très concluants : partout où l'on a imposé de hautes licences, le commerce des débits a diminué et la police a vu son action facilitée. Ainsi à Chicago en 1882, les licences étaient de 260 francs, le revenu d'environ un million; il y avait 3.894 *saloons* pour 580.000 habitants. En 1893, il n'y en avait plus qu'un pour 249 habitants, soit 7.157 pour 1.500.000 habitants; les licences avaient été portées à 2.500 francs et le revenu dépassait 15 millions. A Saint-Louis, dans le Missouri, en 1882, la licence était de 850 francs, le revenu de 1.500.000 francs. Il y avait 1.825 *saloons* pour 380.000 habitants, soit un *saloon* pour 208 habitants. Arrive la réforme : en 1893 la proportion est de un *saloon* pour 300 habitants, soit 1.850 saloons pour 560.000 âmes, la licence était de 3.000 francs, le revenu de 5 millions et demi. A Philadelphie, la taxe ayant

été décuplée, le nombre des débits descendit de 5.773 en 1877, à 1.746 en 1888 (1).

Point n'est besoin de citer d'autres exemples pour démontrer les avantages résultant du système des hautes licences.

Appliqué d'une façon modérée en France, il serait de nature à amener une réduction automatique du nombre des débits, et constituerait une mesure infiniment moins brutale que l'expropriation. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question.

Option locale

En raison des divers problèmes soulevés par l'application de la prohibition absolue ou du système des licences, un certain nombre d'Etats ont adopté l'option locale.

Ce système a pour but de permettre, en vertu d'une loi générale, de faire décider par les habitants d'une localité le régime auquel sera soumis sur son territoire, le commerce et le débit des boissons alcooliques.

C'est un vote populaire qui détermine (soit par voie de référendum, soit à intervalles réguliers, soit lorsqu'un certain nombre d'électeurs pétitionne en ce sens) si l'on doit ou non accorder des licences pour la vente des boissons alcooliques sur le territoire de la commune.

En pratique, le système appliqué aux Etats de l'Union a donné lieu aux inconvénients suivants déjà signalés dans notre étude sur la loi Norvégienne qui

(1) Dupré de la Tour, *op. cit.*

a aussi adopté l'option locale. En premier lieu, l'enchevêtrement des districts de peu d'étendue soumis à des régimes différents, parfois extrêmes, les uns étant prohibitionnistes, tandis que les autres n'ont qu'une réglementation plus ou moins étroite, rend bien souvent illusoire la mesure radicale prise par les premiers. De plus, comme le dit, M. Dupré de Latour, en permettant ainsi dans un rayon trop restreint, parfois dans une même ville, l'établissement des divers systèmes, il arrive que les quartiers *dry*, autrement dit les quartiers prohibitionnistes qui sont ceux des riches, refoulent par leurs votes tous les cabarets dans les quartiers *wet*, c'est-à-dire les quartiers humides, ceux des pauvres. Ainsi, pour n'avoir pas pu s'en défendre, ceux-ci deviennent le rendez-vous des vices de toute la cité, tandis que cependant tous profitent également du produit des licences encaissées par le Trésor.

Enfin, qui ne prévoit les résultats d'un tel système appliqué chez nous ? Si les communes étaient jamais investies du droit de légiférer en cette matière, comme le dit M. Siegfried, on ferait de la question une affaire politique et « dès lors, le but serait complètement manqué. Les municipalités victorieuses auraient la tentation de supprimer les débits de leurs adversaires sous prétexte d'hygiène publique », ou bien elles resteraient absolument inactives, étant sous l'entière dépendance de leurs électeurs (1).

(1) Signalons à ce propos une variété d'option locale pratiquée dans les Etats de l'Ohio et d'Iowa :

« Dans ce régime la prohibition reste la loi de l'Etat, mais les cabarets ne sont pas inquiétés dans les communes où la majorité des électeurs dans les

Du Monopole

Le monopole de la vente au détail des boissons alcooliques existe dans l'Etat de la Caroline du Sud, depuis le 1er juillet 1893.

En vertu de la mise en vigueur de ce régime (Dispensary System), tous les débits ont été fermés sans indemnités comme en Russie et remplacés par des dispensaires d'Etat, chargés de la vente au détail. On ne peut pas consommer dans le débit officiel, et on n'achète l'eau-de-vie qu'en quantité supérieure à une pinte et inférieure à cinq gallons (22 litres 500). Enfin, l'alcool ne peut être livré qu'aux gens réputés sobres, et qui inscrivent leur nom sur un registre. Tel est le système en théorie. En fait, les statistiques prouvent que l'ivrognerie a peu diminué. L'Etat pousse à la consommation, profitant de son accroissement, et tolère les cabarets clandestins, à condition qu'ils se servent au dispensaire.

Cette expérience ne fait que confirmer nos conclusions précédentes sur l'institution du monopole.

villes de plus de 5.000 habitants et 65 % dans les autres, ont signé des pétitions en leur faveur. Ils sont seulement assujettis à une amende de 350 dollars dans l'Ohio et de 900 dans l'Iova. Ce régime est qualifié le *Mulet-law* ou loi de repression ; il favorise beaucoup la prohibition, car l'option locale n'étant pas posée d'office, il faut aux amis des cabarets une certaine audace pour recueillir les votes de leurs concitoyens » (Bertillon, Dupré de Latour.)

TROISIÈME PARTIE

Des Réformes à apporter à la Législation des débits de boissons

CHAPITRE PREMIER

Nécessité de la lutte contre le cabaret

Les effets désastreux de la loi de 1880 nous ont convaincu de la nécessité qu'il y avait à modifier la législation des débits de boissons. Nous avons vu que partout à l'étranger, le législateur, conscient des maux causés par un régime trop libéral, s'était efforcé d'y apporter des restrictions plus ou moins rigoureuses.

Chez nous aussi, on s'est ému de la gravité de la situation, et bien des réformes ont été, dans ce but, soumises à l'examen des Chambres, mais pour des raisons diverses, aucune de ces propositions n'a abouti à une loi définitive.

Il semble cependant qu'il soit urgent de diriger un sérieux effort en France contre les cabarets, car leur nombre augmente de jour en jour, surtout celui des petits débits louches, foyers de tous les vices, ren-

dez-vous des femmes de débauche, des malfaiteurs qui y viennent combiner leurs coups d'audace ou se partager le produit de leurs crimes, et surtout, facteur essentiel de la consommation alcoolique.

La lutte contre le cabaret, voilà, à notre avis, quel doit être le premier objectif du législateur désireux d'assurer de son mieux le respect de la moralité et de la sécurité publiques, soucieux aussi de combattre l'alcoolisme sous toutes ses formes, car il ne faut pas le nier, c'est par le cabaret que ce terrible fléau accomplit en France son œuvre dévastatrice. L'expérience de trente années d'un régime de liberté le prouve abondamment, établissant qu'à une augmentation ininterrompue depuis 1880 du nombre des débits, a correspondu un accroissement parallèle de la consommation de l'alcool. Constatation inquiétante, c'est depuis 1880 que l'absinthisme, variété la plus désastreuse de l'alcoolisme et variété d'autant plus néfaste pour nous, qu'elle est presque exclusivement française, a pris dans notre pays une extension véritablement envahissante.

L'absinthe, chacun le sait, et les apéritifs divers qui lui font cortège, sont des boissons que l'on ne consomme guère qu'au café ou au cabaret. Or, de 18.000 hectolitres, en 1880, la consommation de l'absinthe en France a dépassé 200.000 hectolitres en 1907, en même temps que le nombre des débits augmentait de plus de 100.000. C'est que le cabaret ne se contente pas de maintenir la consommation et de protéger le vice, il l'encourage et le surexcite au plus haut point.

Si donc, la nécessité d'une réglementation sévère s'impose, en quel sens devra-t-elle être dirigée pour

produire les meilleurs résultats ? Suffira-t-il de prendre des mesures de police et d'hygiène, tendant à éloigner de la profession de débitant, des individus d'une honorabilité douteuse, et à interdire la mise en exploitation de locaux défectueux et d'une surveillance difficile, ou bien, le législateur, non content d'abandonner à des causes indirectes le soin de mettre obstacle à l'augmentation du nombre des débits, n'emploiera-t-il pas tous les moyens les plus propres à en poursuivre une diminution aussi prompte que possible ? En d'autres termes, existe-t-il une corrélation certaine entre le nombre des débits et la consommation de l'alcool, et toutes les mesures prises en vue de réduire le nombre des cabarets amèneront-elles des résultats analogues dans la consommation de l'alcool ?

Question d'une extrême simplicité en apparence, et qui, *a priori*, paraît devoir être résolue par l'affirmative. Nombreux cependant sont les auteurs qui prétendent que cette corrélation n'est pas réelle et que le nombre des débits n'a pas, somme toute, sur la consommation des alcools, l'influence qu'on lui attribue en général. En France, M. Chatteleyn soutenait, il y a quelques années, cette dernière théorie devant le Sénat, à l'aide de preuves statistiques : « Il existait, dit-il, en 1830, 281.847 débits de boissons, et en 1850, il y en avait 350.424. Cela fait une augmentation de 25 %. Or, en 1830, la consommation de l'alcool était de 1 litre 12 par habitant, et en 1850, de 1 litre 46 : la situation reste donc à peu près stationnaire quant à la consommation, tandis que le nombre des débits s'accroît dans la proportion d'un quart ». Nous nous contenterons, pour

réduire à néant le premier argument numérique de l'honorable sénateur, d'exposer les résultats d'une simple règle de trois, indiquant qu'à raison de l'accroissement du nombre des débits pendant la période 1830-1850, le chiffre proportionnel de la consommation d'alcool par tête d'habitants, en 1850, devrait être exactement de 1 litre 39, soit 7 centilitres de moins que la consommation réelle.

Le raisonnement, toujours basé sur les chiffres de M. Chatteleyn, est beaucoup plus exact en apparence, pour les résultats qu'il donne ensuite : « Si l'on passe, ajoute-t-il, à la période écoulée entre 1850 et 1880, le nombre des débits restant sensiblement le même (350.424 en 1850, et 356.863 en 1880), on constate que la consommation par habitant s'élève brusquement de 1 litre 46 à 3 litres 6, soit plus du double.

« Enfin, pour la période actuelle, si le nombre des débits augmente rapidement, passant de 356.863 en 1880, à 431,990 pour 1900, par contre, la consommation par habitant ne s'élève qu'à 4 litres 7. »

Et M. Chatteleyn conclut : « Dans la période de 1850 à 1880, le nombre des débits est resté stationnaire, tandis que la consommation a augmenté; dans la période de 1880 à 1900, le nombre des débits a augmenté, mais le chiffre de la consommation n'a pas augmenté dans des proportions plus considérables que celles que nous constations pour la période des trente années précédentes: il n'y a donc pas de relation certaine entre le nombre des débits et le chiffre de la consommation » (1).

(1) Sénat, séance du 18 novembre 1904. (*Officiel*, page 938.)

Cette argumentation, si serrée en apparence, n'est pas à l'abri de toute critique, et les partisans de la théorie adverse répondent généralement à ces conclusions basées sur la logique rigoureuse des chiffres qu'en fait, une corrélation existe indubitablement entre le nombre des débits et la consommation de l'alcool, et que si parfois cette corrélation est mise en défaut, cela tient à des causes incidentes qu'il est facile de découvrir.

M. Denomaïson expliquait, bien avant le discours de M. Chatteleyn au Sénat, que le brusque abaïssement du nombre des débits pendant la période immédiatement postérieure à 1850, était la conséquence normale du décret de 1851, et que l'augmentation, cependant assez notable de la consommation provenait de la faible récolte des vins et surtout de l'apparition sur le marché des alcools d'industrie. Et de fait, après 1855, nous constatons, jusque vers 1870, une progression parallèle de la consommation et du nombre des cabarets. De 291.244 débits en 1855, le nombre passe à 364.875 en 1869, et la consommation s'élève de 2 litres à 2 litres 63 par habitant. La période 1870 à 1874 marque un temps d'arrêt dans cette marche ascendante, et il est difficile de se rendre compte de l'influence du nombre des cabarets sur la consommation de l'alcool, car d'une part, les statistiques ne mentionnent pas le nombre de ces établissements, déduction faite de ceux compris dans les territoires annexés à la suite de la guerre de 1870, et d'un autre côté, diverses circonstances, comme la surtaxe de 60 francs votée en 1871, l'application assez énergique dans ses débuts de la loi de 1873, et la mise en vigueur de la loi de 1872 sur les bouilleurs de cru,

sont des facteurs assez importants pour avoir eux-mêmes leur influence sur la consommation générale.

Mais à partir de 1874 jusqu'à 1900, la règle de la corrélation se vérifie encore fort exactement, et sauf de rares exceptions pour les années 1885-1886 et 1894-1895, où le ralentissement de la consommation est dû à la hausse des cours des alcools et à l'abondance des vins et des cidres, laquelle se traduit par une grande activité chez les bouilleurs de cru, on peut constater un accroissement parallèle dans le nombre des débits et celui d'hectolitres d'alcool consommé.

De 1900 à 1906, la consommation de l'alcool baisse dans des proportions importantes, passant de 4 litres 66 par habitant, à une moyenne de 3 litres 5 pour ces dernières années, mais on découvre sans peine la cause de cette diminution dans l'élévation par la loi du 29 décembre 1900, des droits sur les spiritueux, de 156 fr. 25 à 220 francs par hectolitre d'alcool pur.

D'ailleurs, les statistiques officielles auxquelles nous avons puisé tous ces chiffres, ne mentionnent que les quantités d'alcool imposées, et ne font pas état des alcools introduits en fraude, dont s'approvisionnent, pour une large part, dans les pays de production, les débits de boissons.

Or, ces dernières années, la fraude, encouragée par l'augmentation des taxes est si intense, que le *Bulletin de statistique et de législation comparée* de 1906 faisait paraître une note aux termes de laquelle « la statistique sur la consommation des spiritueux, ne pouvant présenter toutes les garanties désirables d'exactitude », ne paraîtrait plus désormais. Il y a donc lieu de croire que,

si un tableau précis du nombre d'hectolitres d'alcool consommés pouvait être mis en parallèle avec celui du nombre des débits, le rapport presque constant qui existe entre ces deux nombres jusqu'en 1900 se maintiendrait encore depuis, établissant ainsi l'exactitude du principe de la corrélation au point de vue de l'augmentation des deux éléments mis en cause. Voilà donc une première constatation.

Il en résulte la nécessité, au point de vue antialcoolique, d'empêcher, sous peine de voir la consommation de l'alcool augmenter, la création de nouveaux débits, mais la réciproque du principe est-elle vraie ? En d'autres termes, nous est-il permis de dire, faisant le raisonnement inverse, que si le nombre des cabarets diminue, il en résultera nécessairement une diminution de la consommation de l'alcool ? Un des points principaux du problème de l'alcoolisme se résume, en somme, dans cette question, et de la solution qu'on lui donnera découlera la plus ou moins grande utilité qu'il y aurait à limiter le nombre des débits.

A ce sujet, la plupart des législateurs étrangers se sont montrés partisans de la réduction, et ont, par divers moyens, porté leurs efforts de ce côté ! Malheureusement, les expériences entreprises par eux, outre qu'elles n'ont pas généralement donné les résultats que l'on en attendait, ne sont pas concluantes. Le plus souvent, en effet, la diminution des débits a été accompagnée d'autres mesures, qui ont pu avoir leur effet particulier sur la consommation alcoolique. Prenons l'exemple de la Suède et de la Norvège : ces deux Etats sont parvenus, par une législation assez sévère, à limiter

le nombre des cabarets dans des proportions importantes, et la consommation de l'alcool a, de son côté, fortement diminué, surtout en Norvège; mais peut-on, d'une façon certaine, attribuer cette baisse à la réduction des débits, et ne faut-il pas croire que le monopole de l'alcool, institué dans ces deux pays, ainsi que les diverses restrictions apportées à la liberté du consommateur, n'en ont pas été des facteurs tout aussi importants ? Nous pourrions faire, ce me semble, le même raisonnement pour toutes les législations étrangères, car aucune, à l'exception des Pays-Bas, n'a adopté purement et simplement le régime de la limitation qui, appliqué seul et abstraction faite de tout autre élément d'action légale antialcoolique, serait de nature à nous fournir des résultats intéressants.

La Hollande, on l'a vu, a bien établi le système de la limitation en fixant un maximum de débits pour une proportion donnée d'habitants; une diminution de cabarets s'en est suivie, mais la baisse dans la consommation de l'alcool a été loin d'être en rapport avec cette réduction ,et dans le Brabant et le Drenthe, où le nombre des débits avait décru sensiblement, la consommation alcoolique a augmenté.

Devons-nous en conclure que la théorie de la corrélation ne se vérifie plus, quand on envisage la question dans le sens de la diminution ? Nous ne le croyons pas. Nous avons déjà remarqué que le débit clandestin fleurissait en Hollande, contrebalançant ainsi l'effet d'une réduction du nombre des débits autorisés, et que la modicité des peines dont étaient frappées les infractions à la loi de 1881 encourageait la fraude. Il n'y a

donc pas là des éléments suffisamment précis, pour juger des résultats qu'aurait pu produire la réforme, si elle avait été bien appliquée. Mais ne pouvons-nous pas faire état des effets produits par la législation algérienne ? Nous avons vu qu'en 1901, un arrêté du Gouverneur ayant organisé un système de limitation des débits, à l'exclusion de toute autre mesure, il en était résulté une diminution importante de leur nombre, et un léger abaïssement dans la consommation alcoolique, malgré une augmentation de population de plus d'un dixième. C'est là un résultat des plus intéressants, et qui vient bien à l'appui de notre thèse.

Il semble d'ailleurs, qu'en dehors de toute statistique, et en raïsonnant seulement d'après les faits et la logique, on puisse arriver à démontrer l'influence nécessaire de la restriction du nombre des débits sur la consommation. L'observation pratique ne nous montre-t-elle pas les ouvriers, allant, les jours de paye, de cabaret en cabaret, s'alléger, en multiples tournées, du salaïre si laborieusement gagné, craignant bien souvent de se faire un ennemi du débitant devant lequel ils passeraient sans entrer ? Et sans doute, s'il est des jours où l'ouvrier dispose de beaucoup de loisirs et où il n'hésiterait guère à se rendre à un cabaret éloigné, très souvent aussi, le temps lui manque, et il renoncerait à boire, s'il ne trouvait, sur son chemin, le débitant qui l'invite à entrer.

M. Bertillon, résumant fort ingénieusement l'argumentation de ceux qui envisagent, avec scepticisme la limitation des débits, dit, dans son livre sur l'alcoolisme: « La longueur totale des rues de Paris est de 902 kilo-

mètres. Elles sont ornées d'environ 32.000 débits, soit en moyenne un débit tous les 31 mètres. Réduisez ce nombre de moitié ou des trois quarts: aurez-vous sérieusement fait obstacle à la consommation de l'alcool ? Au lieu d'un débit tous les 31 mètres, vous en aurez un tous les 62 mètres ou tous les 124 mètres: la différence des deux distances est trop insignifiante pour qu'on en parle ».

Le raisonnement est séduisant, maïs en fait, les choses ne se passent tout à fait ainsi : même dans les villes, les cabarets ne sont pas tous situés à distance égale les uns des autres, mais sont distribués assez irrégulièrement. De plus, comme le fait remarquer M. Hercod : « l'afflux des gens de la campagne, ou même des étrangers qui viennent se fixer dans, les grandes villes, en augmente rapidement la population, nécessitant la création de quartiers nouveaux à la périphérie, souvent assez distants de la ville elle-même et des cabarets, et il n'est pas indifférent que ces faubourgs soient ou non dotés de débits » (1). L'ouvrier non alcoolique hésitera moins à aller au café s'il se trouve tout près de chez lui, que s'il doit faire un certain bout de chemin pour le trouver.

Ce n'est pas tout : voici de nouveaux débits ouverts à proximité des usines : le cabaretier sait que l'heure de la sortie du travail est le moment où l'ouvrier sera le plus disposé à faire une halte chez lui : on sort en effet de l'atelier en groupes nombreux, et si le cabaret est

(1) Hercod : Journal *l'Abstinence*, 4 mai 1907.

installé assez près du champ de travail pour que l'on ne se soit pas encore séparé, il se trouvera toujours, parmi les compagnons, quelqu'un bien intentionné pour entraîner bon gré mal gré tous les autres à l'apéritif. Un vieil adage dit : « l'occasion fait le larron »; il ne se vérifie nulle part mieux qu'ici, et le cabaret est en lui-même un des facteurs les plus actifs de la tentation alcoolique, à raison de cette circonstance que l'homme est un être essentiellement sociable et imitateur.

Sans doute, il ne manque pas de gens qui vont au café pour boire et satisfaire leur passion de l'alcool, et ceux-là boiront aussi chez eux, quoïque peut-être un peu moins, car l'usage des tournées à rendre pousse à la consommation, mais on peut affirmer que la majeure partie des clients des débits, venus tout d'abord au café pour s'y distraire, y passer un moment, comme l'on dit, en font peu à peu leur « home » préféré, leur salon, et comme au café, au cabaret on ne peut séjourner sans consommer, les apéritifs avant les repas, les liqueurs soi-disant digestives après, iront bon train; on boira d'abord par goût, beaucoup par esprit d'imitation et pour ne pas paraître inférieur au voisin, puis l'habitude agit, devient une seconde nature, et bientôt, ce goût et ce penchant pour les petits verres accidentels se transformeront en un impérieux besoin. Et ainsi, nombre de gens rangés, de pères de famille qui ne voudraient, pour rien au monde, s'adonner à l'ivrognerie, s'alcoolisent inconsciemment sous l'influence du milieu.

D'ailleurs, si le débit en lui-même est dangereux par la suggestion permanente qu'il exerce, le débitant est encore bien plus redoutable, « car en admettant, dit

M. Gide (1), que celui-là ne soit qu'un effet, celui-ci est certainement une cause et une cause très agissante. Il agit en vue de son profit, et son profit est en raison directe de la consommation; il s'ingénie donc à pousser à la consommation, et emploie à cette fin mille procédés qui, vraisemblablement, doivent avoir quelque efficacité; en tous cas, il les juge tels, puisqu'il les juge bons. Ce serait toute une étude que celle de l'art subtil de tenir un débit et d'y attirer des clients ».

Nous citerons un exemple entre tous : La mutualité est en ce moment à la mode; les débitants ont vite fait de l'exploiter à leur profit, et dans de nombreux quartiers de Paris ou d'autres grandes villes, le Président, le vice-Président du Comité mutualiste du quartier, ainsi que le Trésorier, sont des cafetiers, de sorte que les sociétaires venus pour verser leur cotisation entrent nécessairement au café et ne peuvent moins faire que de consommer (2).

Il est enfin une autre considération qui appelle l'objection suivante. On nous dit: un débit supprimé, ses clients ne se passeront pas de boire parce que leur cabaret habituel n'existe plus; ils iront chez le « mastroquet » voisin.

Par suite, le but que la limitation se propose ne sera pas atteint, et l'Etat accordera un monopole injustifié aux cabarets qu'il laissera subsister. A cet argument spécieux, nous répondons qu'un mode de limitation

(1) Gide : De la suppression ou de la réglementation des débits de boissons. *Revue d'économie politique*, 1904.

(2) Cité par le Dr Legrain (*Paris-Buveur*). Annales antialcooliques, juillet 1905.

bien approprié et équitable, tenant compte des droits acquis, peut atténuer dans ce qu'elle a de choquant une inégalité forcée résultant de la situation privilégiée des débitants maintenus; de plus, nous ne voyons aucun inconvénient à ce que l'Etat reprenne, en élevant la patente du cabaretier maintenu, le cadeau qu'il lui a fait.

Au surplus, un avantage nous paraît ressortir du fait même de cette sorte de monopole institué au profit de ces derniers : il en résultera, en effet, une concentration du commerce de détail en un nombre restreint d'établissements plus importants; en admettant, ce qui est possible, que les clients du débit supprimé aillent chez le cabaretier le plus proche maintenu, celui-ci, devant ce nouvel afflux de consommateurs, devra agrandir son commerce, louer un local plus vaste, mieux situé, augmenter son personnel et ainsi aura tendance à disparaître le petit estaminet, le débit de bas étage uniquement fréquenté par quelques habitués qui étaient d'autant plus sous la déplorable dépendance du cabaretier que celui-ci était plus familier avec eux. « Le débit dangereux, dit M. Rivière (1), c'est le petit cabaret intime où l'hôte est un ami qui pousse à la consommation, sait offrir une tournée pour en provoquer quatre ou cinq autres ». Ainsi, disparaîtront aussi, pour le plus grand bien de l'ordre social et des bonnes mœurs, ces bouges infâmes, repaires d'individus sans aveux, de repris de justice, qui y trouvent un lieu caché pour

(1) Rivière : Discours prononcé à la séance de la Société générale des prisons, le 20 janvier 1897.

préparer leurs méfaits, et dont les tenanciers ne sont souvent que les complices recéleurs, ces établissements mal famés, où règne la prostitution clandestine, danger perpétuel pour la santé publique.

Quand une réduction suffisamment importante aura été réalisée, et quand, à la place des petits débits obscurs et retirés, surgiront des cafés vastes et peut-être même luxueux, la cause de la moralité publique et de l'antialcoolisme aura fait un grand progrès. Au cabaret de bas étage, l'ouvrier se trouve chez lui, il est dans son milieu et s'y complaît; mais quiconque a vu entrer dans un café un ouvrier endimanché peut se faire une idée de ce qu'il adviendrait le jour où le débit serait remplacé par de grands établissements resplendissants de lumière, où les consommateurs sont astreints à une certaine tenue, à un maintien correct. Mal à l'aise, gêné, coudoyant des gens inconnus, sans intimité avec le patron, il n'y séjournerait guère. Et le café ayant désormais moins d'attrait pour lui, il prendrait peu à peu du goût pour d'autres distractions plus saines, qui développent l'intelligence ou fortifient le corps.

Il nous paraît donc indiscutable que la limitation des débits est une mesure qui doit avoir, surtout dans les villes, une action des plus bienfaisantes. Dans les campagnes, son efficacité ne serait pas moindre et pour les mêmes raisons, car toutes proportions gardées les mêmes causes produisent les mêmes effets.

Est-ce à dire que cette mesure doive suffire pour supprimer, ou tout au moins enrayer le mal combattu ? Nous ne le pensons pas. Nous sommes, au contraire, d'avis que la lutte contre l'insécurité, l'immoralité publi-

que et en particulier contre l'alcoolisme, n'aboutira que par l'application d'efforts combinés et de mesures diverses; mais si, comme nous l'espérons l'avoir établi, la réduction du nombre des débits rentre parmi ces moyens d'action, c'en est assez pour justifier de la part du législateur une réforme en ce sens.

CHAPITRE II

De la Réglementation du nombre des débits de boissons

Mesures propres à réduire ce nombre

Nous avons conclu, dans notre précédent chapitre, à la nécessité de restreindre le nombre des débits de boissons : nous avons vu que cette question n'avait pas laissé indifférents les législateurs étrangers, et nous avons examiné les législations des Etats qui nous ont paru avoir adopté les mesures les plus intéressantes pour atteindre ce but, et d'une façon générale pour lutter efficacement contre l'alcoolisme.

L'étude des différents systèmes de réglementation employés à l'étranger nous permet de distinguer les quatre formes d'intervention suivantes :

Prohibition totale de la vente de l'alcool et suppression des cabarets;

Monopole de la vente de l'alcool;

Système des licences élevées;

Limitation légale du nombre des débits de boissons.

L'examen des deux premiers régimes et les résultats de leur application dans les divers pays où ils ont été mis en vigueur, nous ont fait conclure à l'impossi-

bilité de leur introduction chez nous. Vouloir, sous une forme quelconque prohiber d'une façon absolue la vente de l'alcool, et supprimer tous les débits de boissons, serait d'abord créer de grosses difficultés pécuniaires à l'Etat et encourager la fraude; enfin une si brusque réaction contre l'état de choses actuel aboutirait à un échec et susciterait une profonde hostilité contre toute mesure antialcoolique.

Nous avons, pour les mêmes raisons, rejeté le monopole absolu de la vente de l'alcool. Quant au monopole partiel, nous avons vu que son action était absolument insuffisante.

Restent deux systèmes : celui de la limitation légale et celui des hautes licences. Les hygiénistes fondent sur le premier de grandes espérances, et les législateurs français s'en sont directement inspirés dans les divers projets de loi qu'ils ont déposés au cours de ces dernières années. C'est le seul, à notre avis, qui convienne réellement à notre civilisation: il semble néanmoins que, tout en lui réservant le principal rôle, on pourrait utilement seconder son action, en le combinant avec le système des hautes licences, c'est-à-dire en frappant le débitant de taxes plus élevées, et en donnant aux tribunaux le droit de fermer les débits en cas d'infractions graves.

Nous allons, en empruntant aux diverses mesures préconisées en France ce qu'elles ont de meilleur, essayer d'exposer les conditions qui nous paraissent devoir aboutir à une limitation pratiquement acceptable.

1° *Limitation légale.*

On le sait, la limitation légale consiste essentiellement dans la fixation d'un pourcentage maximum entre le nombre des cabarets et le chiffre de la population d'une circonscription territoriale déterminée, les débits en surnombre devant disparaître progressivement ou brusquement.

Une question préalable se pose dès lors au début de notre étude: sur quelle base faut-il établir la limitation ? Et d'abord doit-on, pour fixer le quantum de cette limitation, ne considérer que la population totale de chaque commune, ou bien ne tenir compte que des agglomérations, de façon à assigner à celles qui ont une certaine densité, un pourcentage différent ? une règle uniforme nous paraît difficilement applicable. C'est pourquoi, adoptant l'idée émise par M. Boyer dans sa proposition de loi, nous préconiserions le système suivant : on pourrait distinguer dans chaque commune les agglomérations d'une certaine importance comprenant au minimum 200 habitants, et les hameaux d'une population moindre.

La limitation des débits dans les groupements de la première catégorie serait établie d'après le nombre d'habitants de chaque agglomération, et serait d'autant plus rigoureuse que la population serait plus dense. Sans vouloir aboutir à une réduction exagérée qui pourrait être assimilée à une suppression radicale, nous estimons que la concentration des débits offre incontes-

tablement plus de dangers dans les agglomérations importantes que dans les petites, en raison des occasions plus nombreuses qui s'y présentent de mal faire, et des tentations auxquelles on est constamment en butte. A notre avis, une échelle progressive nous paraît nécessaire et nous l'établirions comme il suit:

Dans les agglomérations de plus de deux cents habitants et jusqu'à trois cents habitants, il ne pourrait être ouvert qu'un seul débit

Dans les agglomérations de :

Habitants			il ne pourrait être ouvert qu'un débit par	
300 à 5.000.....	300 hab.	ou fraction de	300 hab.
5.000 à 10.000.....	350	—	350 —
10.000 à 20.000.....	400	—	400 —
20.000 à 50.000.....	500	—	500 —
50.000 à 100.000.....	625	—	525 —
100.000 à 200.000.....	750	—	750 —
200.000 et au-dessus.....	900	—	900 —

A notre avis, en ce qui concerne cette première catégorie de communes, la limitation fixée sur ces bases frapperait aussi bien le débit de boissons hygiéniques que le débit de spiritueux; en effet, dans les centres de quelque importance, la réduction des cabarets a autant pour but de préserver la sécurité et la moralité publiques que l'hygiène, et si l'on n'y mettait pas obstacle, on verrait s'ouvrir une foule de petits débits dits de boïssons hygiéniques, souvent en réalité débits clandestins de spiritueux, d'une surveillance très difficile dans les grands centres, et qui, servant à leur tour de refuge

à tous les vices, seraient tout aussi dangereux que nos cabarets actuels.

Du reste, le chiffre de 200 habitants pris comme base minima de cette limitation, et celui de 900 pris comme base maxima pour les grandes villes, ne nous paraissent nullement exagérés, et laissent encore subsister un nombre respectable de débits. Il faut en effet songer qu'en retranchant d'un nombre déterminé d'habitants les femmes, les enfants et ceux des pères de famille qui sont abstinents, il en reste à peine un cinquième qui fréquentent les cabarets, et étant donné la proportion par nous proposée, la limitation réduirait le nombre à 1 pour 40 personnes au minimum et 180 personnes au maximum — ce qui est bien suffisant.

Restent les communes ayant une population totale inférieure à 200 habitants: la nécessité d'un débit sur leur territoire n'est pas évidente. D'ailleurs, la limitation ayant surtout pour but dans les campagnes d'enrayer l'alcoolisme, on pourrait autoriser dans ces petites communes l'ouverture d'établissements où ne seraient vendues que des boissons hygiéniques. La fraude serait, il est vrai, à craindre; aussi, de sévères pénalités, entraînant à la seconde infraction la fermeture du débit, pourraient-elles être édictées contre les cabaretiers qui débiteraient clandestinement des spiritueux. Au surplus, l'ouverture de ces débits pourrait être soumise à l'autorisation d'une Commission spéciale, sur le rôle de laquelle nous nous expliquerons plus loin, et dont les décisions, laissées à sa seule appréciation, seraient dictées par les circonstances.

Telles sont, selon nous, les règles limitatives à appor-

ter à la réglementation des débits de boissons: ne comportent-elles pas dans leur application certaines restrictions? MM. Siegfried et Bérenger demandaient, dans leur proposition de loi de 1899, que la faculté soit donnée aux entrepreneurs d'ouvrir temporairement des débits pour la commodité des ouvriers, dans les chantiers où s'exécutent de longs et importants travaux. Sans méconnaître l'utilité qui pourrait en résulter pour des travailleurs, souvent éloignés de toute agglomération, nous pensons que seuls des débits de boissons hygiéniques devraient être autorisés.

Il ne serait pas non plus nécessaire d'établir, comme le proposait M. Caillaux, une exception en faveur des stations balnéaires et des villes d'eaux, et d'y autoriser pendant la durée de la saison l'ouverture de débits supplémentaires détaillant des spiritueux.

Enfin, il devrait être interdit de servir des alcools aux débits ouverts à la journée, à l'occasion des foires, marchés ou fêtes publiques.

Ayant ainsi établi la base suivant laquelle doit être poursuivie la limitation des débits de boissons, se pose la question de savoir de quelle façon se fera leur réduction.

Deux procédés s'offrent d'abord au législateur pour arriver à ce résultat: l'expropriation pure et simple sans indemnité, comme en Russie, ou le rachat du fonds par l'Etat.

Nous avons rejeté *de plano* le premier mode de suppression, comme contraire à l'équité, et nous avons vu que le second serait impraticable, en raison des allocations énormes qu'il faudrait verser aux expropriés.

D'après un autre système proposé en Angleterre par la Commission extraparlementaire, dans le projet de loi soumis il y a peu de temps à la Chambre des Lords, qui l'a rejeté, on a vu dans quelles circonstances, on faisait supporter aux débitants en exercice le dommage causé aux débitants atteints par la limitation.

Sans revenir à nouveau sur les dispositions relatives à la réduction que nous avons déjà étudiées, rappelons que la diminution des débits devait se répartir sur une période de quatorze années, après lesquelles aucune indemnité ne serait plus due au propriétaire qui se verrait refuser le renouvellement de sa licence. Les sommes nécessaires au paiement de l'indemnité étaient prélevées sur un fonds de compensation, constitué au moyen d'une taxe payée par les débitants maintenus, et dont l'importance variait entre 1 et 100 livres sterling, suivant le taux de la licence dont ils étaient redevables. Les juges des licences étaient chargés d'opérer ces réductions, mais ils devaient soumettre leur projet à une Haute Commission, qui fixait le montant de l'indemnité compensatoire.

Ce projet a l'avantage de faire supporter aux seuls débitants le poids des taxes de compensation, et de fixer la date à laquelle la réduction sera opérée. Un système identique ne pourrait cependant être adopté en France, parce qu'il est impossible de transformer un droit consacré de tous temps chez nous, et perpétuel, en un droit révocable au bout d'un certain nombre d'années.

D'ailleurs, comment déterminerait-on les débits à exproprier ? Quelle durée assignerait-on à la réduction ? Comment évaluerait-on le fonds supprimé ? La solution

de ces dernières questions serait, en pratique, une source inépuisable de difficultés qui rendraient l'application du système très délicate.

Aussi adopterons-nous un autre mode de limitation beaucoup plus simple, qui consiste à interdire l'ouverture de nouveaux débits, tant que le nombre des débits existants dépassera la proportion fixée par la loi.

Ici donc, aucune indemnité à payer, et aucun établissement à exproprier. Les droits des débitants existant au moment de la mise en vigueur de ce procédé seront définitivement acquis, et par suite, ceux-ci pourront céder leur fonds, de même que leurs successeurs.

Nous avons vu que dans la loi hollandaise, les droits acquis étaient simplement temporaires. De même en Belgique, M. Lejeune, Ministre de la Justice, avait déposé au Sénat Belge, le 8 novembre 1898, un système de limitation assez compliqué, où les droits des débitants étaient, suivant les cas, définitifs ou temporaires.

En France, les projets Siegfried, Bérenger-Guérin et Caillaux sont unanimes à considérer ces droits comme définitifs. Dès lors, seront seuls supprimés, les débits qui auront cessé d'exister par suite de décès, faillite, cessation de commerce, depuis un temps assez long, pour que l'on puisse supposer que leur fermeture est définitive.

On nous objectera, il est vrai, qu'avec ce système où les débits sont indéfiniment transmissibles, le maximum légal sera difficile à atteindre : à cela, nous répondons que même si le nombre des débits restait stationnaire, ce serait déjà un résultat très appréciable : appliqué en 1880, ce système eût empêché l'ouverture de cent mille débits nouveaux.

Dailleurs, il arrivera un moment où, par la force des choses, beaucoup de ces établissements disparaîtront : La mort ou la faillite d'un débitant, et la fermeture du cabaret faute d'acquéreurs, sont des événements quotidiens qui se présenteront aussi bien à l'avenir que par le passé. De plus, l'élévation du taux des licences, et des lois sévères ordonnant la fermeture du débit, en cas d'infractions graves commises, hâteraient certainement cette réduction automatique.

L'exemple de l'Algérie prouve d'ailleurs la valeur de ce mode de limitation : L'arrêté du 25 mars 1901 a prohibé l'existence dans toute commune de plus d'un débit par 300 habitants européens agglomérés, considérant comme supprimé tout débit qui, par suite d'un événement quelconque, aurait cessé d'exister pendant plus de six mois.

L'application de ce décret a entraîné en huit ans la disparition d'un quart des débits algériens. De 4.824 débits, existant en Algérie au 25 mai 1901, le nombre en est descendu en effet à 3.603 au 1er janvier 1909.

Comment déterminer le délai après lequel un débit non réouvert sera considéré comme définitivement fermé? Nous estimons un peu court le délai de six mois adopté en Algérie, et préférerions celui d'un an proposé par MM. Bérenger et Guérin. Ce temps nous paraît suffisant pour permettre aux créanciers ou aux héritiers du débitant de tirer parti de l'établissement mis en vente, qui, s'il est fermé, perdra vite de sa valeur. Ce délai ne commencera du reste à courir qu'à partir du jour où l'administration des Contributions indirectes aura constaté la vacance de l'établissement, et cette interven-

tion de l'administration n'ayant généralement lieu que bien longtemps après la fermeture, on laisse ainsi à l'intéressé assez de facilités pour estimer qu'il ne sera pas lésé.

Tel est, selon nous, le mode d'intervention le plus pratique à utiliser en France : il a l'avantage d'éviter toute difficulté d'application et d'aboutir à une réduction progressive et certaine du nombre des débits.

Nous estimons d'ailleurs que, pour donner de bons résultats, il doit être appliqué à la lettre, et renforcé par d'autres mesures destinées aussi à opérer et activer en quelque sorte la limitation recherchée. Ces mesures sont : l'élévation du taux des licences, et un ensemble de sanctions énergiques contre toute infraction à la réglementation des débits de boissons.

2° L'élévation des licences.

La licence peut influer sur la situation des débitants par l'élévation des frais généraux qu'elle occasionne à ces derniers. Si le taux en est considérable, elle équivaut à une prohibition; les petits débitants surtout, écrasés par des frais dont ils ne peuvent faire supporter la charge à leurs clients, sont dans l'obligation d'abandonner un commerce qui les acculerait à la faillite.

Bien des législateurs étrangers se sont servis des licences pour réduire le nombre des débits de boissons. La Russie, avant d'adopter le monopole de l'alcool, avait, de 1863 à 1885, décuplé le montant des licences, et le nombre des débits était descendu de 257.531 à 152.049.

De même, la loi belge du 19 août 1889 ayant soumis les débitants de spiritueux à une licence annuelle, variant de 60 à 200 francs, parvint à réduire notablement le nombre des débits de boissons distillées, malgré la modicité du tarif appliqué.

C'est surtout en Amérique que le système des hautes licences a été appliqué avec vigueur. Nous avons vu comment elles y ont été introduites, et les taux élevés qu'elles atteignent. Il ne faut néanmoins pas se faire illusion sur les chiffres, et s'il n'est pas rare de voir certaines licences fixées à 1.000 dollars (5.000 francs), il faut aussi songer qu'aux Etats-Unis la valeur de toute chose est triplée ou quadruplée. Il n'en reste pas moins que ces taxes fort élevées ont provoqué une grande diminution du nombre des cabarets.

En France, on n'a jamais songé à faire de la licence un obstacle à la multiplication du nombre des débits, et on l'a surtout considérée comme une source de revenus. Jusqu'à 1900, en effet, la licence variait suivant la population entre 15 et 50 francs par an. Il est vrai, la loi du 29 décembre 1900 l'a augmentée dans de fortes proportions, la portant désormais à un taux de 20 a 450 francs par an, mais cette élévation n'a eu et ne pouvait avoir d'influence sur le développement du nombre des cabarets, son but ayant été de compenser le déficit produit par le dégrèvement des boissons hygiéniques.

Il y aurait cependant intérêt, semble-t-il, étant donné les résultats des expériences pratiquées hors de nos frontières, à appliquer chez nous le même régime.

Une certaine modération s'imposerait dans l'établissement des tarifs, et il ne pourrait être question de frap-

per nos debitants de taxes aussi élevées qu'aux Etats-Unis, car on aboutirait trop ouvertement à une expropriation brutale dont nous avons rejeté le principe; mais il est certain qu'une élévation du taux des licences auxquelles sont actuellement assujettis les cafetiers ne présenterait que des avantages.

Tout le monde est d'accord sur ce point. Par contre, quelques auteurs estiment que, pour produire un effet réductif, le droit des licences doit être uniforme pour tous les débits d'une même agglomération, et à l'appui de cette théorie, ils invoquent que la licence étant une sorte de taxe de capitation, on n'a pas à tenir compte de l'importance de l'établissement à la tête duquel se trouve l'assujetti, et que le fait constitutif de la taxe restant le même, cette taxe doit être invariable.

Par suite, le petit débitant payerait la même licence que le propriétaire d'un grand café en renom, et comme on augmenterait ce dernier, on voit à quelle situation se trouverait réduit son petit concurrent : On serait bien loin de cet esprit de modération et d'équité si nécessaires pour mener à bonne fin une réforme aussi délicate que celle qui nous occupe.

C'est pourquoi nous adopterons le principe posé par la loi du 29 décembre 1900, qui proportionne le taux de la licence à la classe des patentes dans laquelle est rangé le débitant, et à la population de la commune où il exerce. Toutefois, pour simplifier les choses, et au lieu de distinguer huit classes de débits correspondant aux huit classes de patentes, comme le fait la loi de 1900, nous diviserons dans chaque agglomération les débits en quatre classes seulement, en tenant compte de

divers éléments tels que patentes, loyer, nombre d'employés affectés au service de l'établissement, et établirons ainsi qu'il suit le tarif des droits de licence :

	Jusqu'à 500 habitants	De 500 à 1.000 habitants	De 1.000 à 5.000 habitants	De 5.000 à 10.000 habitants	De 10.000 à 20.000 habitants	De 20.000 à 50.000 habitants	De 50.000 à 100.000 habitants	De 100.000 à 200.000 habitants	Au-dessus de 200.000 habitants
1re Classe...	100	140	210	280	360	450	550	700	900
2e — ...	80	110	170	230	300	380	450	575	725
3e — ...	60	80	130	180	240	300	360	450	550
4e — ...	40	60	90	130	180	230	280	340	400

Par cette fixation du taux des licences, on observerait, en une certaine mesure, l'équité, qui veut que le petit débitant soit moins imposé que le grand cafetier.

Sans doute, on ne pourra réduire le nombre des débits sans léser un certain nombre d'intérêts individuels; mais encore est-il préférable d'y mettre des formes, quand c'est possible, et notre tarif proportionnel paraît à cet égard moins brutal qu'une taxe égale pour tous les débitants. Du reste, même établie à ce taux, il est certain qu'on aboutirait en somme, quoique plus lentement, au résultat qu'ont en vue les partisans de l'unification de la licence, savoir : la suppression du petit cabaret. Une augmentation du droit de licence de 200 à 300 francs, imposée aux petits débitants des grandes villes, serait une lourde charge qu'ils supporteraient avec peine et les découragerait d'un commerce si peu rémunérateur; les établissements importants, au con-

traire, étant donné leur clientèle aisée, récupéreraient facilement les débours d'une licence beaucoup plus élevée par une légère majoration de leur prix.

Nous ne nous dissimulons pas ce qu'a de choquant en apparence un tel système de réduction par voie fiscale, qui, très défavorable aux petits débitants, favorise la concentration du commerce de détail dans un nombre restreint d'établissements. A la vérité, on peut être tenté de considérer la licence comme une véritable mesure de spoliation puisque son but ouvertement recherché est de faire disparaître les établissements les moins importants.

Néanmoins, une telle conception n'est-elle pas conforme au caractère même de tout impôt spécial ? Et ne lèse-t-on pas fatalement un certain nombre d'intérêts, toutes les fois que l'on crée un impôt nouveau ou que l'on majore le taux d'un impôt déjà existant ? Le fait est journalier et il est, hélas, devenu presque une habitude pour le contribuable.

De plus, la prospérité, le bien-être du peuple, n'exigent pas que chacun puisse exploiter également les vices ou les faiblesses de ses concitoyens. « C'est une erreur, » dit Léon Say (1), de prétendre démocratique la disper- » sion de certaines industries en un grand nombre de » mains : Il n'y a de véritablement démocratique que » ce qui est utile à la démocratie. La démocratie est » bien obligée, comme toutes les grandes conceptions » pratiques, de sacrifier à l'intérêt commun celui d'un » certain nombre d'individus; on lui a même reproché

(1) *Journal des contributions indirectes*, 1888, p. 477

» d'y être plus portée que d'autres organisations sociales » ou politiques. L'alcoolisme est une maladie qui peut » faire obstacle au développement politique de la démo- » cratie, puisqu'il tend à diminuer l'aptitude des mas- » ses à comprendre les idées générales et à les appli- » quer, c'est-à-dire qu'il les rend moins aptes à gou- » verner. » Et Léon Say de conclure que l'élévation du taux des licences ne présente aucune incompatibilité avec les principes démocratiques.

Tel est, du reste, l'avis de tous les démocrates, dont un des chefs les plus autorisés, M. Millerand, déclarait dans un discours prononcé à Lille, il y a quelques années, qu'il était du devoir du parti socialiste de tout faire pour arracher les travailleurs au péril et à l'abrutissement alcooliques.

Il n'y a donc pas lieu, à notre avis, de s'arrêter aux objections d'ordre, surtout égalitaire, que l'on peut formuler contre le système des hautes licences. Si, d'ailleurs, on l'introduisait chez nous, on pourrait, pour tempérer les effets d'une aussi forte élévation des droits, maintenir le tarif actuel pendant un certain nombre d'années, cinq ans par exemple, et passé ce délai, élever progressivement la licence d'un cinquième par an, jusqu'à ce qu'elle ait atteint le taux proposé. Dans dix ans, la réforme serait ainsi accomplie sans de trop brusques transitions : de plus, le relèvement des droits à payer paraîtrait beaucoup plus équitable alors, car les débitants qui subsisteraient après la cinquième année, bénéficiant dans une large mesure des entraves apportées à la concurrence future, et de l'élimination partielle de la concurrence présente opérée par la limitation légale.

il serait naturel et légitime que l'impôt les atteignît à proportion.

Enfin, nous serions d'avis que le système des licences, tel que nous l'avons proposé, ne soit appliqué qu'aux débits de boïssons alcooliques; quant aux établissements qui ne détaillent que des boissons hygiéniques ne titrant pas plus de 10 ou 12 degrés d'alcool au maximum, on pourrait les assujettir à une licence moins élevée, de moitié ou du tiers par exemple. Dès lors, les débitants qui trouveraient trop forts les droits afférents à la vente des spiritueux, auraient toujours la faculté de transformer leur établissement en débit de boissons hygiéniques. Et de peur de voir ces débitants vendre clandestinement de l'alcool ou des boissons d'un degré trop élevé, on pourrait édicter, comme nous l'avons déjà fait remarquer pour les débits des petites communes, de sévères pénalités entraînant l'obligation pour le Tribunal de prononcer, à la seconde contravention, la fermeture de l'établissement. Nous croyons d'autant moins qu'il puisse être fait d'objection sérieuse à cette proposition, que l'administration des Contributions indirectes estime que ses moyens de surveillance habituels la mettent en mesure de déjouer la fraude (1).

3° *De la fermeture des débits.*

Il est enfin une dernière mesure qui, pour être appliquée plus rarement, serait de nature à activer la réduction du nombre des débits; c'est le droit reconnu à l'autorité judiciaire de prononcer, dans certains cas, la fermeture de ces établissements.

(1) Sénat. S. O. Annexe 21. Année 1905.

Le décret de 1851 avait, en cette matière, donné un pouvoir illimité à l'autorité administrative; mais les abus commis par les préfets au nom de la sûreté publique furent cause que le législateur de 1880 retira toute puissance à l'administration.

Nous ne souhaitons nullement de voir aujourd'hui, rétablir ces anciennes prérogatives. A notre époque, où la politique joue toujours un rôle prépondérant, l'intervention administrative serait tout aussi dangereuse que sous l'ancien régime.

Par contre, il est une autre autorité qui paraît plus à même d'hériter des pouvoirs de l'Administration. C'est l'autorité judiciaire.

M. le Conseiller Mutheau disait, en 1897, lors d'une discussion sur l'alcoolisme, à la Société générale des Prisons (1) : « Je ne vois, pour obtenir la réduction des débits, de moyen plus efficace et plus à l'abri de la critique, que de la faire résulter d'une condamnation judiciaire. D'une part, il respecte la liberté de tous, en n'atteignant que les contrevenants à la loi; il respecte aussi le droit de propriété, dont aucun citoyen ne saurait être privé sans indemnité, qu'au cas où il l'est à titre pénal. D'autre part, absolument impartial, il échappe à toute accusation, à tout soupçon arbitraire ».

L'autorité judiciaire, en effet, à raison de sa plus grande indépendance à l'égard des Pouvoirs publics, et du respect dont elle jouit, peut être seule investie d'un pouvoir aussi délicat.

Actuellement, la compétence du juge en la matière est

(1) *Bulletin de la Société Générale des prisons.* Année 1897, p. 470.

limitée aux deux hypothèses suivantes : d'une part, il peut faire fermer, pour une durée d'un mois au maximum, le débit dont le tenancier a été condamné deux fois en police correctionnelle pour avoir versé à boire à des gens manifestement ivres, ou servi des boissons alcooliques à des enfants de moins de 16 ans. — D'autre part, la jurisprudence admet, nous l'avons vu, qu'il peut aussi prononcer la fermeture d'un débit, ouvert contrairement aux dispositions d'un arrêté municipal pris en vertu de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880.

Nous souhaiterions l'extension de ces pouvoirs. Si la fermeture judiciaire temporaire des débits est une excellente mesure en elle-même, il faudrait que les juges aient non seulement la faculté, mais même le devoir de l'ordonner, et cette obligation devrait s'imposer à eux, au cas où les débitants auraient été condamnés deux ou trois fois dans un même laps de temps (deux ans par exemple), pour contravention aux règlements relatifs à leur profession.

Quant à la fermeture définitive, elle devrait être poursuivie dans des cas particulièrement graves. Notamment:

1° Dans le cas où le débitant a ouvert un établissement sans se conformer aux prescriptions de la loi.

2° Au cas où le débitant s'est installé en cette qualité, alors qu'il ne possédait pas la capacité requise. L'article 8 de la loi de 1880 punit ces infractions d'une amende de 16 à 200 francs, et au cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement facultatif de un jour à un mois. M. Bérenger demandait, dans ses diverses propositions de loi, que la peine obligatoire de la fermeture du débit fût édictée contre les récidivistes.

Nous ne pouvons qu'être du même avis, car la loi actuelle fait preuve à l'égard d'individus déjà condamnés, et par suite avertis des risques qu'ils courent au cas de récidive, d'une indulgence inadmissible.

3° Lorsque le débitant a facilité la prostitution dans son établissement, MM. Siegfried et Bérenger voulaient également, à ce sujet, outre des peines sévères d'emprisonnement (six mois à trois ans) et d'amende (50 à 5.000 francs), que le juge puisse ordonner la fermeture définitive du débit. On doit regretter que le nouvel article 11 adopté par le Sénat, le 5 décembre 1907, ait seulement prescrit une interdiction temporaire de 5 ans.

Une plus grande rigueur de la part du législateur se serait amplement justifiée, et aurait ainsi permis la suppression légale d'une foule de bouges infâmes, où la prostitution s'étale impunément.

4° Au cas où le débitant a été condamné pour infraction aux lois fiscales ou pour fraudes.

M. Boyer proposait, dans son projet, que tout débit où il aurait été dressé pour fraudes, au moins cinq procès-verbaux entraînant des condamnations de plus de 600 francs, fût fermé par l'autorité publique.

M. Caillaux, de son côté, à la suite des pénibles incidents occasionnés par la crise viticole du Midi, déposait, au nom du Gouvernement, en juin 1907, un projet de loi en vue de prévenir le mouillage des vins et les abus du sucrage: « Les peines qui frappent aujourd'hui les débitants fraudeurs, disait-il, dans l'exposé des motifs, ne sont pas assez élevées, elles ne leur enlèvent qu'une minime partie de leurs bénéfices illicites. Nous croyons qu'on peut aller plus loin et que l'intensité de la crise

viticole justifie un châtiment plus sévère pour les fraudes commises sur les boissons », et il demandait que le débitant, condamné deux fois pour fraude fiscale ou commerciale sur les vins, ne pût plus continuer son commerce (1).

Cette mesure sévère nous paraît juste et suffisante, mais ne vise que la fraude sur les vins; il serait souhaitable qu'elle s'appliquât aux fraudes commises sur toutes les boissons, car le débitant qui, spéculant sur la santé de ses clients, falsifie les boissons qu'il leur sert ne mérite aucun ménagement.

Il est enfin deux autres faits qui seraient de nature à entraîner la fermeture immédiate du débit: la vente clandestine de spiritueux, par le débitant autorisé à ne vendre que des boissons hygiéniques, et imposé comme tel; et le cas de récidive, pour un débitant dont l'établissement aurait déjà été fermé temporairement pour contravention à l'exercice de sa profession.

(1) Documents parlementaires. Députés, 1907, p. 352.

CHAPITRE III

Des restrictions a l'ouverture des débits de boissons

I

Nous avons, dans les deux chapitres précédents, essayé d'exposer les raisons qui, selon nous, militent en faveur de la réduction du nombre des débits de boissons, et indiqué les procédés qui nous paraissent les meilleurs pour arriver à ce résultat. — Le mode de limitation que nous avons admis consiste, on l'a vu, à interdire toute nouvelle ouverture, tant que le nombre des cafés existants sera supérieur au maximum légalement fixé. — Il semble, dès lors, qu'en vertu de ce système, aucun nouveau débit ne puisse être de longtemps créé chez nous, et qu'il soit superflu de se demander déjà quelles conditions il faudra réunir pour ouvrir un débit lorsque le nombre de ces établissements aura suffisamment diminué pour être inférieur au maximum légal.

Ce n'est cependant là qu'une apparence, et la détermination des règles que tout postulant doit observer pour exercer le commerce de débitant a un intérêt plus

immédiat qu'on ne pourait le croire : il est, en effet, un certain nombre de cas où l'ouverture d'un débit sera possible, et se justifiera par diverses circonstances : D'abord, dans les communes ou dans les agglomérations, bien rares il est vrai, où le nombre des cafés n'atteindra pas le maximum établi par la loi, rien n'empêchera la création de nouveaux établissements jusqu'à concurrence de ce maximum. — De même, dans les petites communes d'une population inférieure à 200 habitants, pour lesquelles nous voulons supprimer totalement les débits d'alcool, pour leur substituer un débit de boissons hygiéniques, la question se posera aussi. Enfin, la création de nouvelles communes, la formation d'agglomérations importantes, de centres industriels, miniers ou commerciaux, la fondation de nouvelles stations thermales. balnéaires ou hivernales rendront encore possible l'ouverture d'un certain nombre de débits de spiritueux ou de boissons hygiéniques.

Par suite, on est amené à se demander si une nouvelle loi sur la limitation et la réglementation de ces établissements doit, sous la réserve que le maximum fixé par elle ne soit point dépassé, laisser à chacun la libre faculté d'ouvrir un débit, ou s'il n'est pas préférable de subordonner cette faculté à une autorisation préalablement demandée et obtenue.

De prime-abord, le système de la loi de 1880 attire la préférence, parce qu'il est conforme au principe de la liberté du commerce, et parce qu'il est d'une application extrêmement facile. Nous estimons cependant, qu'en raison même du maximum de liberté qu'il laisse au débitant, il doit être rejeté.

On sait quels résultats désastreux a produits la loi de 1880. L'augmentation considérable du nombre des débits de boissons est venue déjouer les prévisions du législateur qui, trop confiant dans le jeu automatique des lois économiques, s'en était remis à elles du soin de proportionner le nombre de ces établissements aux besoins réels de la population. Le même danger, il est vrai, ne serait plus à craindre avec un régime de limitation. Mais on pourrait toujours redouter que les conditions de moralité et d'honorabilité à exiger du nouveau débitant ne soient pas suffisamment remplies, et que le contrôle de son casier judiciaire, bien que fort consciencieusement opéré par les soins des Parquets, ne soit pas assez concluant pour établir nettement les mérites du déclarant.

C'est pourquoi il nous semble utile de revenir à l'autorisation préalable. Certes, il ne peut être question de rétablir les dispositions du décret de 1851; mais rien n'empêcherait de reprendre, sous une autre forme, ce même système, pour l'adopter par diverses modifications à l'état de nos mœurs actuelles.

Ce point admis, quelle serait l'autorité compétente pour examiner les demandes d'ouverture et accorder les autorisations nécessaires ?

D'après une proposition de loi, déposée le 11 juin 1895 par M. Reinach, l'ouverture d'un débit de boissons devait désormais être soumise à une autorisation émanée du Préfet, et rendue après avis d'une Commission départementale composée du Préfet, du Président du Tribunal de première instance siégeant au chef-lieu, des Directeurs des Contributions directes et indirectes, et

de quatre Conseillers généraux élus chaque année par le Conseil général.

De leur côté, MM. Siegfried et Bérenger demandaient, dans leur proposition de loi déposée au Sénat le 27 mars 1899, que l'ouverture des débits soit autorisée, à Paris, par le Préfet de police, et dans les départements, par le Préfet, après avis de la Commission départementale du Conseil général et du Procureur de la République.

Nous ne pouvons nous rallier à aucun des choix proposés par ces honorables parlementaires, car nous trouvons défectueuse la composition de Commissions formées exclusivement de membres issus du suffrage communal et de fonctionnaires; il nous semble que, d'une part, les décisions des premiers seraient surtout dictées par des considérations d'ordre électoral, et que, d'un autre côté, pour si intègres que soient les fonctionnaires, ils ne pourraient pas toujours s'opposer à l'adoption de solutions préconisées par des raisons d'ordre politique. Les mêmes motifs nous font aussi écarter l'intervention, en cette matière, des Maires et Conseillers municipaux.

Les diverses propositions faites pour rétablir, en France, le système de l'autorisation préalable ne nous donnant pas satisfaction, il nous paraît désirable de rechercher s'il n'existe pas, à l'étranger, de mode d'application pratique de ce régime.

En vigueur dans la grande majorité des Etats Européens (Allemagne, Angleterre, Autriche, Danemark, Italie, Norvège, Portugal, Suède, Suisse) et dans un certain nombre d'Etats Américains, le système est plus

particulièrement appliqué, avec toutes les garanties d'impartialité voulue, dans l'Etat de Pensylvanie. En effet, le soin d'accorder ou de rejeter après enquêtes les demandes de licence, et celui d'accorder ou de refuser les personnes présentées par les débitants comme leurs successeurs éventuels, est confié à des Commissions spéciales, composées le plus souvent des Juges ordinaires de la ville ou du Comté, qui, à raison de leurs pouvoirs et de la longue durée de leur mandat électif, sont plus indépendants que quiconque pour s'abstenir de toute compromission. A Philadelphie, une Commission de ce genre siège tous les ans, et le mécanisme de la loi fonctionne si bien, qu'au dire de M. Dupré de la Tour (1), « on voit, à la grande édification de tous, » le cabaretier fermer sa porte aux mineurs et aux » ivrognes, et rapatrier ou même hospitaliser chez lui, » et quelquefois coucher dans son propre lit, les buveurs » qui se sont enivrés à son comptoir ».

Sans pouvoir songer, nous avons expliqué pourquoi, à instituer en France de pareilles Commissions formées de magistrats, nous pensons qu'il n'est pas impossible de trouver chez nous des gens possédant une liberté d'action et une indépendance suffisantes, et même des fonctionnaires ne ressentant que d'assez loin les atteintes de la politique, pour statuer sur les demandes d'autorisation, avec la seule préoccupation d'assurer de leur mieux le respect de la sécurité et de la moralité et la protection de la santé publique.

La loi du 15 février 1902, qui a créé les Conseils

(1) Dupré de la Tour, *op. cit.*

départementaux d'hygiène, a déjà réalisé ces conditions. Ces Conseils comprennent, en effet, deux Conseillers généraux élus par leurs collègues, trois médecins, dont un de l'armée de terre ou de mer, un pharmacien, l'Ingénieur en chef, un architecte, un vétérinaire.

On pourrait, en empruntant à ces assemblées un certain nombre de leurs membres, composer notre Commission de la façon suivante : deux médecins civils et deux architectes, nommés par leurs collègues du département, un médecin militaire désigné par le chef du corps d'armée, tous gens d'une compétence évidente en ce qui touche l'hygiène et la salubrité des locaux des débits; l'Inspecteur départemental du travail, dont la connaissance des besoins et des habitudes des ouvriers serait fort utile; l'Inspecteur d'Académie qui, chargé de veiller à l'éducation morale des élèves des écoles, collèges ou lycées du département, s'opposerait à toute ouverture de débits à proximité de ces établissements d'instruction publique. Enfin, la Commission pourrait être utilement complétée par un avocat qui lui apporterait l'appoint de ses conseils et de son expérience, — et par le Président de la Chambre de Commerce et un débitant de boissons qui prendraient la défense des intérêts professionnels et s'opposeraient aux abus découlant d'une sévérité mal comprise.

Le Préfet serait président de cette assemblée.

Siégeant au chef-lieu du département, la Commission aurait toutes facultés pour procéder aux enquêtes qui lui paraîtraient nécessaires, et ses décisions prises à la majorité de ses membres ne seraient susceptibles d'aucun recours, si ce n'est pour excès de pouvoir.

Une telle Commission, absolument indépendante et étrangère à toute discussion politique ou locale, pourrait, nous en sommes certains, fonctionner très facilement et accomplir, en toute équité et pour le plus grand intérêt de la Société, la mission dont la loi l'investirait (1).

II

Ayant justifié le rôle d'une Commission aussi indépendante que possible, chargée d'autoriser toute ouverture d'un nouveau débit de boissons, nous sommes amenés à nous demander quelles conditions préalables doit remplir le débitant, pour que sa démarche soit susceptible d'être admise et prise en considération. Ces conditions sont, selon nous, de trois sortes, et ont trait à la personne du débitant, à sa profession et à l'emplacement et l'hygiène du local où il compte s'installer.

a) En premier lieu, toute demande d'ouverture d'un débit de boissons soulève la question de savoir, si le requérant a la capacité voulue pour exercer la profession de débitant.

Nous connaissons, à ce point de vue, la législation de 1880 et l'esprit dans lequel elle a été faite. Désireux de restreindre le plus possible les causes d'incapacité, le législateur s'est contenté d'interdire l'exercice de la profession de débitant aux individus condamnés pour

(1) Nous n'avons envisagé le rôle de cette Commission qu'en ce qui concerne l'ouverture des nouveaux débits de boissons. Nous estimons que toute mutation dans la personne du propriétaire ou du gérant d'un débit devrait aussi être soumise à l'agrément de la même commission, et que le transfert d'un de ces établissements d'un lieu à un autre devrait être autorisé par elle.

crimes, ou à un emprisonnement d'au moins un mois, en raison de certains délits fort graves énumérés limitativement.

Sans vouloir multiplier à l'excès les causes d'incapacité, nous estimons qu'une nouvelle loi devrait mentionner en outre, parmi les délits entraînant prohibition de tenir un débit, ceux de coups et blessures volontaires et d'ivresse publique, et le délit non moins grave de fraude fiscale. Il serait également désirable que la durée d'un mois d'emprisonnement, nécessaire pour entraîner l'incapacité, soit réduite à huit jours : en effet, les Tribunaux hésitent à infliger des peines assez élevées d'emprisonnement à un délinquant primaire, et une condamnation à huit jours de prison, prononcée pour les délits visés par la loi suppose un fait d'une certaine gravité; s'il s'agit, par contre, d'un récidiviste frappé, en cette qualité, d'une peine plus forte, nous pensons qu'il n'a droit à aucune mesure de faveur et que c'est avec raison que l'on doit se méfier de lui.

La loi de 1880 permet d'ailleurs, aux individus atteints d'incapacité, par suite d'une condamnation pour délit, d'effacer les conséquences de leur faute, par une bonne conduite pendant cinq ans : nous approuvons pleinement ces dispositions qui doivent figurer à nouveau dans une réglementation sur les débits.

Nous serions enfin d'avis avec M. Lotte (1) que le législateur créât, à côté de l'incapacité judiciaire dont nous venons de parler, une incapacité spéciale, résultant de l'inconduite notoire : « Il existe, dit cet auteur,

(1) Lotte, *op. cit.*

en dehors des délits et des contraventions, des vices qui, pour ne pas tomber sous l'atteinte de la loi, n'en constituent pas moins des dangers réels. N'y a-t-il pas lieu de s'étonner à bon droit, que l'homme dont l'inconduite est notoire, que la femme réputée par sa débauche scandaleuse, puisse librement ouvrir un débit et que les magistrats chargés de faire respecter le bon ordre et la moralité, soient, en pareille occurrence, laissés dans l'impuissance absolue ? » Et M. Lotte rappelle qu'en vertu même d'un arrêt rendu par la Cour de cassation, le 6 février 1847, et toujours d'actualité, puisque la loi de 1880 n'a édicté aucune restriction à ce sujet, la jurisprudence a consacré, au nom de la liberté du commerce, le droit, pour les femmes de mauvaise vie, d'ouvrir un débit.

Il est certain, en effet, que le fait pour un individu de n'avoir jamais encouru de graves condamnations ne prouve pas, d'une façon absolue, sa parfaite honorabilité, et une enquête sur la moralité et la conduite antérieure des postulants éclairerait fort utilement l'autorité chargée d'examiner les demandes d'ouverture.

Mais l'arbitraire ne serait-il pas à craindre, avec l'établissement d'une pareille incapacité qui dépendrait uniquement de la seule appréciation des personnes chargées de la prononcer ? Nous ne le croyons pas, du moins, si l'on confiait ce soin à une Commission composée d'éléments aussi indépendants que celle dont nous avons proposé la constitution. Il ne pourrait, d'ailleurs, être question que d'immoralité manifestement connue, et au sujet de laquelle aucun doute ne pourrait être élevé. Prise en parfaite connaissance de cause, et

basée sur des faits certains, la décision de la Commission ne saurait donner prise à la critique et être qualifiée d'arbitraire.

b) Autre question non moins importante à résoudre : on peut se demander si, en dehors des incapacités que nous venons d'examiner, l'exercice de certaines fonctions ou même d'un commerce quelconque n'est pas de nature à mettre obstacle à ce que celui qui occupe ces fonctions ou exerce ce commerce puisse en même temps tenir un débit de boissons.

L'affirmative paraît s'imposer en ce qui concerne les personnes investies de certaines fonctions administratives ou électives. M. Lavialle, dans un mémoire (1) couronné par l'Académie des Sciences et Belles-Lettres de Toulouse, proposait aux Chambres le vote d'une loi interdisant les fonctions de maire et d'adjoint aux débitants de boissons. Nous partageons entièrement son avis : les maires et les adjoints ont à assumer une tâche fort délicate. Chargés d'assurer l'ordre et la sécurité publique, la surveillance des cafés et cabarets rentre particulièrement dans leurs attributions. Or, comment saurait-on attendre de leur part une stricte observation de leurs obligations, s'ils étaient eux-mêmes débitants ? Négligeant de prendre les arrêtés nécessaires ou d'appliquer ceux déjà pris par leurs prédécesseurs ou par le Préfet, ils seraient peu enclins à poursuivre de leurs rigueurs les débitants, leurs confrères, et à réprimer les infractions aux lois et règlements sur les débits.

Une telle incompatibilité se justifie encore plus, à

(1) Lavialle : Un moyen pratique de combattre l'alcoolisme.

l'égard des fonctionnaires : il leur est du reste interdit d'exercer un commerce sans obtenir, au préalable, une autorisation de leur Administration, et il nous paraît inutile d'insister sur ce point.

Le fait de savoir si l'on peut cumuler un commerce quelconque avec un débit de boissons offre, de son côté, un grand intérêt. Nombreux sont aujourd'hui les petits commerçants qui cherchent à augmenter leurs bénéfices en installant, dans leur local de vente, un comptoir de boissons; c'est ainsi que nous avons l'épicier, le mercier, le crémier, le débitant de tabac, cabaretiers, chez lesquels toute emplette utile ou nécessaire est le prétexte ou l'occasion d'absorber un petit verre; et tous, débitants d'autant plus à redouter qu'ils ont surtout prise, comme le fait remarquer le Docteur Brunon (1), « sur une clientèle que son voisin n'atteint pas, sur la femme, qu ne va pas au cabaret ». Est-il besoin de rappeler, aussi, le rôle des débits où l'on loue des chambres à la journée ou au mois ? Et qui ne voit les inconvénients de la vente des alcools, dans les maisons de tolérance. Les bénéfices retirés par les tenanciers de ces établissements proviennent autant de la consommation alcoolique des clients que de la traite des femmes. Or, il a été démontré, à maintes reprises, que la plupart des maladies vénériennes sont contractées sous l'influence de l'alcool. En présence de ces dangers pour les individus et pour la race, comment tolérer plus longtemps un tel cumul ?

L'intervention du législateur en cette matière n'est

(1) Dr Brunon : L'alcoolisme en Normandie.

donc que trop justifiée, et nous accueillons avec plaisir l'article 3 du projet adopté par le Sénat le 5 décembre 1907, aux termes duquel aucun débit de boissons alcooliques ne peut être établi dans les locaux ayant une communication directe avec ceux affectés à un autre commerce. Nous souhaiterions cependant que cette disposition visât aussi les débits de boissons hygiéniques, et plus spécialement les garnis et maisons publiques.

Le même projet, dans son article 6, soumet à un régime spécial les débitants qui gèrent un bureau de tabac. — « Leur assujettissement aux prescriptions de la loi, dit M. Guérin, dans son rapport au Sénat (1), eût jeté un certain trouble dans l'Administration de la Régie. »

Nous ne comprenons pas cette exception, ni ne voyons trop de quel inconvénient il peut être question; et il ne nous paraît pas que le recrutement des gérants de débits de tabac puisse souffrir du fait qu'il leur serait interdit désormais de vendre des boissons au détail ; par contre, les débitants chercheraient à accaparer les gérances à leur profit, puisqu'ils ne pourraient plus annexer à leur débit que le commerce de la vente des tabacs; et l'Etat favoriserait ainsi ceux-là mêmes dont il proclame le commerce danger public.

A notre avis, on ne devrait déroger à la règle générale qu'en faveur des établissements (hôtels, auberges, buffets, restaurants, etc.), où les boissons ne sont offertes que comme complément des aliments que l'on y sert. La

(1) Séance du 5 décembre 1907. Annexe 215.

nécessité de cette exception ne saurait être contestée par personne.

Ajoutons que l'interdiction d'annexer un commerce à la vente des boissons à consommer sur place existe déjà en Hollande depuis la loi du 23 juin 1881.

Enfin, le projet de loi présenté par M. Lejeune au Sénat belge en 1898, contient, dans son article 3, une disposition aux termes de laquelle les débits de boissons ou les lieux y attenant ne peuvent servir de local à des représentations théâtrales, afin que les individus attirés par ce programme ne soient pas moralement contraints de payer, en consommations alcooliques, la rançon du plaisir plus ou moins intellectuel ou délicat qu'ils vont chercher dans ces établissements lyriques ou chorégraphiques.

Nous avons, dans notre chapitre relatif aux cafés-concerts, manifesté le désir de voir pareille réforme introduite dans la législation française.

c) S'il est désirable que les débitants de boissons présentent toutes les garanties possibles de moralité, si l'on doit également souhaiter ,dans l'intérêt de l'alcoolisme, le non cumul du métier de débitant avec l'exercice de tout autre commerce, il y a lieu aussi de se préoccuper des conditions à exiger du local où se détaillent les boissons; il est même étonnant de constater qu'à une époque où l'intervention sans cesse croissante des pouvoirs publics en matière d'hygiène se manifeste dans tous les domaines, les débits de boissons, lieu de réunions destinés à recevoir un nombre souvent élevé de consommateurs, ne sont, d'une manière générale, soumis à aucune mesure de salubrité.

Il peut, au surplus, être utile de déterminer les conditions ayant plus particulièrement pour objet de permettre à la police d'exercer une surveillance facile dans d'intérieur des établissements.

A cet égard ,la plupart des législations étrangères ont solutionné cette question de façon à peu près identique; sans insister sur leurs dispositions, indiquons quelles sont, à notre avis, les principales exigences auxquelles doit satisfaire le local d'un débit :

Toute demande d'ouverture d'un débit devrait, comme le proposait M. Lejeune au Sénat belge en 1898 (1), indiquer la situation et la distribution inférieure de l'immeuble, et être accompagnée d'un plan du local destiné à recevoir les consommateurs. — Il serait bon d'en indiquer approximativement l'agencement intérieur, et de faire connaître la disposition, la longueur et la largeur des tables et des sièges; de cette façon, les architectes et les médecins de la Commission d'autorisation se rendraient vite compte si les dimensions du local, son aération et sa ventilation sont suffisantes eu égard au nombre des consommateurs qu'il doit contenir.

D'autre part,la police devrait pouvoir exercer une surveillance facile sur l'établissement; dans ce but, nous interdirions d'une façon absolue, l'installation des débits aux premiers étages ou à des étages supérieurs, car

(1) D'après un nouveau projet déposé à la Chambre belge le 29 février 1908, tout nouveau débit doit à l'avenir réunir, dans l'intérêt de la salubrité et de la moralité publiquê, notamment en ce qui concerne la situation, la superficie, l'élévation, l'aération, l'éclairage, la distribution intérieure et la cour, des conditions spéciales qui seront fixées par arrêté royal (art. 15). (*Journal des contributions indirectes*, 20 avril 1908.)

l'expérience prouve que ce ne sont, la plupart du temps, que des lieux clandestins de débauche ou de jeu; situés par conséquent aux rez-de-chaussée des immeubles, ils ne devraient avoir aucune entrée détournée, et les locaux du débitant ne devraient pas communiquer avec ses appartements particuliers.

Enfin, la morale et le bon ordre auraient tout à gagner de l'adoption d'une mesure appliquée au Etats-Unis : l'interdiction de mettre aux portes et aux fenêtres des débits, des écrans, des verres dépolis ou des rideaux, empêchant de voir de l'extérieur ce qui se passe à l'intérieur, de façon à ne pas soustraire les consommateurs à la curiosité du public et à la surveillance de la police. Ajoutons qu'actuellement les Maires ont bien le droit de prendre des décisions de ce genre, mais ils en usent fort rarement (1).

En terminant la liste des conditions à exiger des locaux destinés aux débits de boissons, nous ne pouvons que souhaiter le maintien de l'article 9 de la loi de 1880, relatif aux zones de protection, mais nous désirerions que l'établissement de ces zones soit une obligation et non une simple faculté pour les Maires. Estimant trop limitative l'énumération de l'article 9 actuel, nous proposerions d'étendre ses dispositions aux casernes. Le soin de délimiter la zone de protection appartiendrait aux municipalités, car il s'agit là d'une question de détail que la loi ne peut résoudre d'une façon uniforme. Nous demanderions du moins qu'un extrait des délibérations

(1) Un arrêté en ce sens pris par le maire de Grenoble le 14 janvier 1904 a été validé par le Conseil d'Etat (19 mai 1905). (*Gazette des tribunaux*, 28 mai 1905.)

prises à ce sujet par les Conseils municipaux soit communiqué à la Commission d'autorisation, qui pourrait présenter toutes observations utiles au Préfet, et faire annuler même, au besoin, ces délibérations.

Enfin, il serait à souhaiter que la loi détermine d'une façon précise les droits acquis des propriétaires des débits, situés dans la zone d'interdiction. Elle pourrait même, en ce qui concerne les établissements situés à proximité des casernes, des écoles ou des lycées, prescrire aux municipalités, sur la plainte des autorités militaires ou de l'Inspecteur d'Académie, et après avis de la Commission, l'expropriation, avec indemnité, des débits les plus dangereux. Cette indemnité serait supportée par les autres débitants de la commune, dont les licences municipales seraient élevées à proportion.

CHAPITRE IV

Réglementation relative au fonctionnement des débits de boissons

Les mêmes motifs qui justifient la réduction du nombre des cabarets et la détermination de règles relatives à leur ouverture et à leur existence, militent aussi en faveur d'une réglementation de leur fonctionnement. Nul n'ignore les abus qui s'y commettent et la funeste fascination qu'exercent trop souvent ces établissements sur le consommateur. — « Un cabaretier qui sait son métier, disait Jules Simon, en revendrait à un usurier ou à une courtisane, dans l'art d'allumer les passions » (1). Et en fait, c'est une vérité qui ne se vérifie que trop souvent. Le métier de cabaretier est si essentiellement corrupteur par l'appât des gains faciles qu'il procure, que toutes les garanties que l'on pourrait exiger de ceux qui veulent se livrer à l'exercice de ce commerce ne sauraient empêcher des abus de se produire. C'est pourquoi restreindre par un certain nombre de règles préventives, la possibilité de ces abus de se manifester, réprimer par des sanctions civiles ou pénales ceux de ces abus qui offrent une certaine gravité ou les conséquences

(1) Ditte : Du rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre l'alcoolisme.

dont ils sont susceptibles, de manière à dissuader les cabaretiers de s'y livrer, tel est le double but que doivent se proposer les pouvoirs publics.

I. — Prohibitions

a) Un premier moyen de s'élever contre la tentation exercée par le cabaret et contre les abus qui en résultent, consiste dans l'interdiction de fonctionner à certains moments fixés pas la loi. De là, l'utilité de déterminer les jours et les heures durant lesquels les débits peuvent rester accessibles au public.

En France, cette question, on le sait, est réglée par des arrêtés préfectoraux, ou des arrêtés municipaux, et il résulte de cette latitude laissée aux Préfets ou au Maires une diversité de décisions souvent très singulière: dans certains départements, les débits ne peuvent être ouverts avant le jour, et en aucun cas, avant six heures du matin du 31 octobre au 31 mars, et avant cinq heures, du 1er avril au 30 septembre : dans d'autres, avant le jour, quelle que soit la saison; et l'on constate la même diversité pour les heures de fermeture. De même, les prolongations d'ouverture, les jours de foire, de fête, de théâtre, sont accordées tantôt par le Maire, tantôt par le Préfet ou le Sous-Préfet. Le jour de la Fête Nationale, les débitants de certains départements peuvent, sans autorisation préalable, laisser leur établissement ouvert la nuit entière; dans d'autres départements, au contraire, ils ne le peuvent que s'il intervient en ce sens une décision préfectorale. Il est

cependant bien difficile de trouver des motifs plausibles à l'application dans nos départements, d'une réglementation différente. Il semble que partout la fréquentation des débits étant la même et les conséquences identiques, une réglementation doive s'imposer et qu'il appartienne à une loi d'en déterminer la portée, en établissant des règles d'application générale.

Tandis que dans nombre de pays étrangers, la vente au détail des spiritueux cesse à 8 ou 9 heures du soir, les règlements locaux laissent, en France, la plus grande latitude aux débitants pour écouler leurs produits, et dans les chefs-lieux, il n'est pas rare de voir des établissements rester ouverts jusqu'à deux heures du matin, et même certains d'entre eux ne pas fermer de toute la nuit, en vertu d'autorisation permanentes, dont le Conseil d'Etat a déclaré l'irrégularité à maintes reprises.

Sans pousser à l'extrême l'exemple recueilli chez nos voisins, on pourrait sans difficulté admettre, comme règlement général des heures de fermeture, l'horaire suivant : dans les chefs-lieux de département et les villes de plus de 50.000 habitants, minuit; — dans les chefs-lieux d'arrondissement et les communes dont la population dépasse 5.000 habitants, onze heures; — dans les chefs-lieux de canton et les communes dont la population dépasse 1.000 habitants, dix heures; — dans les autres communes du département, neuf heures, du 1er octobre au 31 mars, et 10 heures, du 1er avril au 30 septembre. Exception serait faite pour les communes siège de stations thermales ou balnéaires, dont les débits pourraient rester ouverts jusqu'à minuit pendant la durée de la saison.

Il y a également lieu de critiquer chez nous, les heures matinales d'ouverture des débits. D'après la règle appliquée généralement dans tous les départements, les cabarets peuvent ouvrir dès le lever du jour. Aussi, la rentrée des ouvriers au travail est-elle pour le débitant un des meilleurs moments de la journée : on entre chez lui pour « tuer le ver », et l'on absorbe chaque jour, une certaine quantité d'eau-de-vie, au plus grand détriment de l'organisme, sur lequel l'alcool pris à jeun produit des effets particulièrement nuisibles.

Pour parer à cet inconvénient, le baron de Hammestein, gouverneur de Lorraine, prenait, en 1900, un arrêté interdisant l'ouverture des cabarets avant 8 heures du matin sur tout le territoire lorrain annexé. En Norvège, les débits ne peuvent non plus être ouverts avant la même heure et ne doivent débiter jusqu'à 9 heures que du lait, du thé, du café ou du chocolat.

On pourrait s'inspirer de ces mesures en France, et, afin d'éviter que les ouvriers ou employés qui prennent, le matin, au débit, des boissons chaudes non alcooliques, ne soient contraints de commencer leur travail sans aucun réconfortant, on devrait décider que seuls pourront être ouverts à 5 ou 6 heures du matin, les débits où il n'est vendu que des boissons hygiéniques.

Les maires conserveraient d'ailleurs la faculté de modifier, dans un sens plus restrictif, la détermination par la loi des heures d'ouverture et de fermeture des débits, dans l'intérêt du bon ordre et de la tranquillité publique.

L'étude des lois étrangères nous a permis de constater une autre restriction fort importante et du même

ordre d'idée apportée à l'exercice du commerce des cabaretiers : c'est l'obligation de fermer leurs établissements, la journée entière ou simplement quelques heures, les dimanches et fêtes. Chez nous, au contraire, les arrêtés accordent souvent aux débitants, ces mêmes jours, des prolongations jusqu'à une heure très avancée, quand ce n'est pas toute la nuit.

Il y aurait cependant intérêt à appliquer en France les mesures prises par les pays étrangers et à chercher à assurer « la paix du dimanche », indépendamment de tout but religieux.

Irait-on jusqu'à prescrire la fermeture de tous les débits ou cafés pendant toute la durée du dimanche ou du jour férié ? Certains auteurs le souhaitent. M. Lotte notamment, se basant sur la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, estime que les établissements devraient être soumis à la règle commune, qui est d'imposer le dimanche comme jour de repos à la presque totalité des branches du commerce et de l'industrie. Nous ne partageons pas entièrement cette opinion, car nous nous sommes montrés adversaires des brusques mouvements de réaction qui bouleversent les habitudes du public, et le rendent par suite hostile à toute réforme, même modérée, dans le même sens; une pareille mesure n'aurait d'ailleurs aucune chance d'être votée. Il serait préférable, nous semble-t-il, d'interdire à tous les débits la vente des boissons spiritueuses durant ces jours de repos, et, la veille, à partir de 5 heures du soir. La même prescription pourrait s'appliquer aux jours d'élections et de tirage au sort.

b) Un usage assez fréquent dans certaines parties de

la France et qui, au dire de M. Hermann (1), tend à se répandre de plus en plus, consiste à aller régler les comptes de huitaine ou de quinzaine au café : c'est, le plus souvent, un débitant dont l'établissement est situé à proximité d'une mine ou d'un chantier, qui s'entend avec le contremaître ou l'employé chargé de payer le salaire des ouvriers, pour que ce paiement ait lieu dans sa boutique. On comprend, dès lors, ce qui se passe : moralement contraint de suivre au cabaret son contremaître, l'ouvrier, une fois entre les mains du débitant, laisse chez ce dernier une bonne partie de ce qu'il a touché, et ce salaire, qui est à peine suffisant pour faire face aux besoins du ménage, arrive à la maison amoindri du prix des petits verres consommés et des tournées payées aux camarades.

La loi belge du 16 août 1887 a remédié à ce fâcheux état de choses, qui avait pris une grande extension en Belgique, en décidant que le paiement des salaires ne pouvait plus être fait dans les cabarets, débits de boissons, magasins, boutiques ou locaux y attenant, et des dispositions analogues se rencontrent en Angleterre, en Allemagne, en Norvège, au Canada, au Danemark.

Il n'existe en France aucun texte semblable. Le Parlement eût cependant à s'occuper de la question il y a une quinzaine d'années, à propos de la discussion d'un projet de loi déposé à la Chambre par M. Lecomte et relatif aux règlements d'ateliers (2).

Le Sénat, saisi du projet, y avait intercalé, dans sa

(1) L'alcoolisme en Normandie (*Revue hebdomadaire* 1896).

(2) *Journal officiel* du 5 avril 1894, p. 279.

séance du 24 avril 1894, une disposition aux termes de laquelle « les paiements ne peuvent être faits que dans l'usine ou dans l'un de ses bureaux, et non dans les débits de boissons et les magasins de vente au détail ». Transmis de nouveau à la Chambre, M. Dubief, chargé du rapport d'usage, approuvait la décision du Sénat et réclamait de son côté la suppression du paiement fait ailleurs que dans les ateliers ou leurs dépendances : « L'interdiction, disait-il, de faire les paiements de salaire ailleurs que dans l'usine ou dans l'un de ses bureaux, en pratiquant ce que les Anglais appellent le *truc-system*, est une garantie nécessaire, donnée à l'ouvrier, contre les incitations dont il peut être l'objet de la part des débitants de boissons et des marchands au détail, chez lesquels certains patrons font ou laissent faire la paye, trop souvent au grave préjudice de l'ouvrier et au bénéfice illicite de ceux dont on favorise ainsi le commerce et aussi de ceux, patrons et contremaîtres, qui s'y prêtent » (1).

Le Sénat, n'ayant prévu aucune sanction contre les délinquants, M. Dubief proposait l'addition au projet d'un article édictant indépendamment de la responsabilité civile, une amende de 15 francs pour toute contravention aux dispositions ci-dessus.

Discuté et légèrement modifié dans un sens moins restrictif, l'article 3 du projet de loi finalement adopté par la Chambre, le 7 décembre 1898, était ainsi conçu : « Les paiements des salaires des ouvriers et des employés seront faits un jour de travail. Ils ne pourront

(1) *Journal officiel.* Annexe 409, p. 313. Année 1898.

être effectués dans les débits de boissons, magasins de vente ou économats, sauf pour les personnes qui y sont occupées » (1).

On pouvait donc espérer qu'un vote rapide du Sénat allait définitivement consacrer une mesure aussi utile : mais depuis le 7 décembre 1898, il n'en a plus été question au Parlement, de telle sorte que cette réforme est toujours à l'état de projet. La nécessité en est cependant assez justifiée, pour qu'il y ait lieu d'insister davantage sur l'opportunité de l'intervention du législateur à ce sujet.

c) Parmi les autres procédés employés par le débitant pour s'assurer, à tout prix, une clientèle, un des plus répandues est la vente à crédit.

C'est là un moyen qui ne manque jamais son effet et qui retient sous la dépendance du « mastroquet » le malheureux qui a un crédit ouvert chez lui. Craignant, en effet, de fâcher son créancier et de se voir forcé à payer immédiatement ses dettes s'il fréquente un autre établissement, le client endetté ira toujours au même débit, et, pour éviter de voir le patron lui parler de ce qui ne lui plaît point, il n'aura garde de donner prise à sa critique et cherchera au contraire à l'apaiser, en lui apportant son tribut et en restant pour lui un client, mais un client qui paie désormais ce qu'il boit; et la dette ancienne sera le lien qui attachera l'ouvrier au comptoir du cabaretier. Celui-ci, fort de sa situation, pourra, sans crainte de soulever des réclamations, écou-

(1) *Journal officiel.* Chambre des Députés, 7 décembre 1898, p. 2386.

ler au prix des produits de marque des produits inférieurs, honteusement frelatés, et s'efforcera de rentrer ainsi dans ses avances; puis, estimant un jour que la dette commence à devenir trop vieille, il réclamera des acomptes sérieux, et si l'ouvrier ne peut faire face à cette injonction, il fera saisie-arrêt sur son salaire, mettant ainsi sa famille dans la plus grande gêne.

Pour mettre fin à ces conséquences et surtout à cette sujétion néfaste, M. l'abbé Lemire déposait à la Chambre, en 1895, lors de la discussion du projet de loi relatif à la réforme de l'impôt des boissons, une proposition tendant à revenir aux principes de notre ancien droit, et à assimiler les dettes de cabaret aux dettes de jeu, pour le paiement desquelles la loi n'accorde aucune action, en vertu de l'article 1965 du Code civil. Le député du Nord fournissait, à l'appui de sa motion, des arguments frappants et habiles, animés d'un sentiment très démocratique et fort humanitaire. « Il est incontestable, di-
» sait-il, que les ravages de l'alcool sont plus grands et
» plus désastreux que ceux des dettes de jeu et de paris.
» Ces derniers ne nuisent qu'à une certaine catégorie
» de citoyens, appartenant aux familles les plus nobles
» et les plus considérables; tandis que l'alcool atteint
» les familles pauvres, c'est-à-dire le peuple. C'est pour
» cela qu'il me semble juste de ne pas mettre la loi en
» mouvement lorsqu'il s'agit de recouvrer les dettes qui
» font tant de mal à la plus grande quantité de citoyens
» français » (1).

L'amendement fut cependant repoussé sans discussion,

(1) *Journal officiel* du 7 juillet 1895. Députés. Débats, p. 2009.

sous le prétexte qu'une disposition de cette nature ne saurait trouver place dans une loi fiscale comme celle dont M. Ribot avait pris l'initiative en 1895, et à l'occasion de laquelle M. Lemire avait présenté sa motion.

Certains auteurs, MM. Mutau et Vidal notamment, ont critiqué cette proposition, estimant que les dispositions des législations qui ne reconnaissent pas les dettes de cabaret sont antijuridiques. Ces dettes ayant une cause, et une cause licite, puisque la vente des boissons alcooliques est autorisée, on ne saurait à leur avis les assimiler aux dettes de jeu et les priver de la garantie de l'action en justice, sans violer les principes les plus élémentaires du Droit civil.

A ces arguments fondés sur des scrupules d'ordre juridique, quelque peu exagérés, nous opposons l'étendue du péril à conjurer, et l'adhésion à la thèse de M. Lemire, d'hommes comme MM. J. Simon et Rau (1), le célèbre jurisconsulte. De plus, si, comme le fait remarquer si justement M. Lotte (2), on admet le droit pour le législateur d'intervenir dans la réglementation du commerce des débitants de boissons, si « on lui concède celui de s'in-
» terposer entre le débitant et le consommateur en vue
» de prévenir des abus qui ne manqueraient pas autre-
» ment de se produire, il semble difficile, par voie de
» conséquence, de prétendre que ce droit n'entraîne pas
» aussi le pouvoir de répudier la validité de contrats,
» dont l'exécution donne naissance aux abus que l'on
» cherche à combattre, contrats du reste immoraux au

(1) *Bulletin* de la Société générale des prisons, 1895, p. 1352.
(2) Cf. Lotte, *op. cit.*, p. 175.

» dernier point : immoraux par leur objet, puisque cet » objet est la satisfaction d'une passion, et que cette » satisfaction aura lieu dans le débit, avec la complicité » du débitant; immoraux dans leur essence, puisqu'ils » mettent aux prises deux personnes, dont l'une, aveu- » glée par sa passion, est incapable de se rendre un » compte exact des conséquences qui découleront pour » elle du crédit obtenu; tandis que l'autre, pleinement » consciente de ses actes, n'a d'autre but que de pour- » suivre l'exploitation de cette passion aveugle ».

La mesure préconisée par M. l'abbé Lemire, aurait, à notre avis, des conséquences appréciables. Pour beaucoup de clients forcés du cabaret, sur lesquels pèsent d'un poids si lourd, la menace de la poursuite et le joug tyrannique du débitant, cette loi émancipatrice serait la bienvenue.

II

De la responsabilité des débitants a raison des abus qui se commettent dans leurs établissements

Les abus qui se commettent dans les cabarets, revêtent parfois, tant à raison de leur nature, qu'à raison des conséquences qu'ils peuvent entraîner, un caractère si grave, qu'il paraît juste, pour les entraver, d'en rendre responsables les débitants qui s'y livrent ou qui les laissent bénévolement se commettre dans leurs établissements.

a) Notre législation, à cet égard, est très incomplète. En effet, la seule disposition qui réprime les agissements

coupables des cabaretiers est la loi du 23 janvier 1873, sur la répression de l'ivresse publique.

Cette loi, que nous avons déjà étudiée, interdit de recevoir des gens ivres et de leur donner à boire, et de servir des boissons alcooliques à des mineurs âgés de moins de 16 ans. Les pénalités encourues varient entre 1 et 5 francs d'amende pour la première contravention, et peuvent s'élever, en cas de seconde récidive dans la même année, à un emprisonnement d'un mois et une amende de 300 francs. De plus, la seconde condamnation correctionnelle prononcée contre le cabaretier coupable d'avoir fait boire, jusqu'à l'ivresse, un mineur de moins de 16 ans, peut être accompagnée de la privation de certains droits (électoral, éligibilité, port d'arme, etc.) et de la fermeture du débit pour une durée qui ne peut excéder un mois.

Ce système de pénalités savamment graduées, et qui produiraient certainement de bons résultats si on les appliquait plus souvent, nous paraît cependant incomplet à deux points de vue :

En premier lieu, il serait désirable de rendre obligatoire la privation de certains droits civiques ou politiques laissée facultative pour le juge par la loi de 1873.

Ce serait peut-être là une punition quelque peu illusoire, et qui pourrait laisser insensible la majeure partie des débitants; mais ce qui les toucherait davantage, ce serait la faculté donnée par la loi aux Tribunaux, de prononcer la fermeture temporaire du débit à la seconde infraction quelle qu'elle soit, et la fermeture définitive de l'établissement à la troisième.

Autre lacune non moins importante : la loi de 1873

nédicte aucune pénalité à l'encontre des débitants qui laïssent boire les consommateurs jusqu'à l'ivresse.

Cette contravention avait pourtant été prévue par M. Desjardins, le rapporteur de la loi qui, lors de sa discussion au Parlement, mettant avec raison en lumière le devoir qui incombe au débitant de faire la police de son établissement et d'y maintenir l'ordre, disait : « C'est à lui seul qu'il appartient de régler la consommation en prenant conseil de son expérience spéciale; cette surveillance est une obligation professionnelle à laquelle nous ne faisons aujourd'hui qu'attacher une sanction ». On objecta qu'il était fort difficile, pour le débitant, de discerner le moment où allait commencer l'ivresse et par suite le moment où il devait refuser toute consommation, et l'on proposa en conséquence, de ne punir le débitant que lorsqu'il aurait laissé boire sciemment son client jusqu'à l'ivresse.

Mais, comme le fit remarquer M. Desjardins, l'adjonction de ce mot aurait imposé une preuve impossible à faire, et rendu la loi illusoire; elle fut, en conséquence, repoussée et la clause ne fut pas votée.

Il y aurait cependant un grand intérêt à imposer de ce chef une certaine responsabilité aux débitants; connaissant suffisamment, par expérience, les habitudes et la moralité de leurs clients, ils ne peuvent prévoir facilement l'approche de l'ivresse ,et si à ce moment, soit dans un but de lucre, soit même par négligence, ils versent encore à boire au consommateur, de telle sorte qu'il s'enivre, ils commettent une grave faute et manquent à leurs devoirs primordiaux : l'ivresse, qu'elle ait été encouragée ou qu'elle résulte d'un manque de surveillance, a toujours les mêmes conséquences néfas-

tes. Il s'ensuit que l'on devrait toujours considérer comme punissable le fait pour le débitant de laïsser son client s'enivrer dans son établissement.

Ajoutons que plusieurs législations étrangères ont appliqué ce principe dans toute ses conséquences. C'est ainsi que la loi filandaïse punit le cabaretier chez lequel on trouve un individu ïvre, la loi hongroise, quiconque enivre un tiers dans un lieu public, et cela vise naturellement les cabaretiers coutumiers du faït. Enfin, en Norvège, des arrêtés de police locale, punissent de prison tout cabaretier qui incite à l'ivresse et l'augmente, ou encore, sert des quantités de boissons telles, qu'elles doivent causer l'ivresse.

b) Les mesures dont nous venons de parler frappent uniquement les débitants à raison de leur faït personnel. Il semble qu'on pourrait les atteindre encore plus sûrement et plus durement, en portant sur le terrain de la loi civile la responsabilité qui leur incombe et en leur imposant la réparation pécuniaïre des dommages causés par les individus dont ils auraient encouragé ou provoqué l'ivresse.

En adoptant une pareille mesure, notre législateur ne ferait qu'imiter l'exemple de certaines dispositions de lois étrangères.

C'est aïnsi que l'article 24 de la loi norvégienne de 1894 punit d'amende, d'emprisonnement, ou de travaux forcés au cinquième degré, le débitant qui met hors de chez lui les personnes qui se sont grisées dans sa maison, il le rend, en outre, responsable des blessures que se sera faites l'expulsé livré à ses propres moyens.

Au Danemark et en Finlande, l'homme ivre est ramené

chez lui aux frais de l'aubergiste chez qui il a bu son dernier verre.

Au Canada, en cas de décès par suïcide ou accident dû à l'intoxication alcoolique, le débitant est responsable des dommages jusqu'à concurrence de 1000 dollars dans les provinces de Nouvelle Ecosse et de New-Brunswick. Des lois analogues sont en vigueur à Dutario et à Québec, mais le chiffre de l'indemnité à la charge des débitants n'y est pas limité (1) :

Enfin, les législations particulières d'un certain nombre d'Etats Américains prononcent la responsabilité pécuniaire des débitants pour tout préjudice que les ivrognes peuvent causer à autrui, et pour le dommage qu'ils se font à eux-mêmes. Dans l'Etat du Maine notamment, où la vente des spiritueux est prohibée de façon absolue, la loi accorde à tout individu qui aurait été lésé dans sa personne ,ses biens, ses moyens d'existence ou de quelque façon que ce soit, par un ivrogne ou par suite de l'ivresse de quelqu'un, le droit d'intenter une action en dommages-intérêts contre tous ceux qui ont provoqué cet état d'ivresse, et même contre le propriétaire ou l'ayant droit qui a connu et permis l'existence du délit dans son immeuble.

En France, nous n'avons aucune disposition de ce genre. Cependant, M. Théophile Roussel avait, en 1873, lors de la discussion de la loi sur l'ivresse, proposé d'y adjoindre le paragraphe suivant : « Lorsqu'un délit ou » un crime aura été commis dans un débit de boissons, » par un individu en état d'ivresse ou en état d'alcoo-

(1) Renseignements fournis par *l'Office of the Dominion Alliance for the total suppression of the liquor traffic* (Ontario Branck).

» lisme, le débitant ou tous autres individus qui auraient » provoqué l'ivresse ou aggravé le désordre moral de » l'inculpé en le poussant à boire, pourront être pour- » suivis comme civilement responsables des dommages » résultant du délit ou du crime commis ».

Cette propsition fut rejetée sous le prétexte quelque peu subtil que la responsabilité civile ne pourrait être édictée par une loi d'ordre répressif comme celle du 23 janvier 1873. — Objection formellement contredite par la pratique des tribunaux correctionnels, qui n'hésitent nullement à prononcer des responsabilités civiles à raison des délits poursuivis devant eux. La disposition préconisée par M. Roussel était d'ailleurs susceptible d'une bien faible portée d'application. Pourquoi, en effet, limiter la reponsabilité des débitants aux crimes et délits commis par leurs clients en état d'ivresse ?

Une formule beaucoup plus large, semblable à celle adoptée aux Etats-Unis est bien préférable et elle s'imposerait chez nous. Elle serait du reste très juridique et cadrerait parfaitement avec les principes de notre Code civil : « On est, dit l'article 1384, responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait de personnes dont on doit répondre, ou de choses que l'on a sous sa garde ». Le cabaretier qui, pendant de longues heures, tient le consommateur sous son ascendant, ne doit-il pas être tenu d'en répondre ? Et quand l'ivrogne est devenu absolument inconscient de ses actes, n'est-il pas une « chose » placée sous la garde du débitant ? Comme le dit M. Fochier (1), « une

(1) L'alcoolisme devant la loi pénale.

» telle responsabilité a son origine dans la faute que » commet le cabaretier chargé de la surveillance de » son débit, en laissant l'individu boire jusqu'à l'ivresse, » et devenir dangereux pour lui-même ou pour autrui. » Il ne se soustraira pas à la responsabilité de cette » faute, en expulsant l'ivrogne de son débit, car c'est » là, au contraire, que le danger commence : il l'ag- » grave en le laissant sortir dans un état tel, qu'il est » une cause de trouble et de désordre; s'il n'a pas pu » l'empêcher de s'enivrer, il doit tout au moins le sur- » veiller, le mettre dans l'impossibilité de nuire — le » faire ramener chez lui. S'il ne le fait pas, s'il s'en » désintéresse et qu'il en arrive des dommages, sa res- » ponsabilité est engagée, et c'est à bon droit que l'on » devrait ajouter à l'article 1384 un alinéa ainsi conçu: » Les cabaretiers et autres débitants de boissons à con- » sommer sur place, sont responsables des dommages » causés tant à soi-même, qu'à autrui, par les consom- » mateurs, qui se sont enivrés ou ont contracté une » aggravation de leur état d'ivresse, dans l'établisse- » ment dont ils sont propriétaires ou gérants ».

Le jour où une pareille réforme serait votée, menacés à ce point dans leurs intérêts, les débitants seraient amenés à considérer l'ivrogne comme un danger permanent contre lequel ils ne sauraient trop se prémunir, et ils refuseraient l'accès de leurs établissements aux consommateurs d'allure équivoque et dont l'état pourrait déjà faire prévoir l'éventualité probable de leur responsabilité civile.

Telles sont les principales dispositions qui nous paraissent devoir utilement compléter la limitation du

nombre des cabarets, et qui même, en attendant la venue de cette réforme, produiraient à elles seules de salutaires effets.

Mais tout n'est point d'édicter des lois, il faut encore les appliquer, et à cet égard, la mise en œuvre des diverses mesures que nous venons de passer en revue ne saurait intervenir, qu'après avoir porté un coup sérieux à l'influence dont disposent les cabaretiers dans la pratique locale. C'est pourquoi, il serait bon, avant tout, de déclarer leur profession incompatible, sinon avec toutes les fonctions électives, du moins avec celles de Conseiller municipal.

De plus, il serait nécessaire de ne pas abandonner entièrement la surveillance des cabarets, et la constatation des infractions dont se rendraient coupables les débitants, à la seule police urbaine ou rurale dont le zèle, en pareille matière, est souvent assez calme : il conviendrait de charger de cette mission de salubrité publique, des personnes indépendantes et d'une honorabilité incontestable, qui n'hésiteraient pas à sévir quelle que soit la situation occupée par les délinquants. Une telle institution existe dans nombre de villes américaines, et M. Dupré Latour (1) nous en expose ainsi le fonctionnement : La police locale vient-elle à se commettre avec les cabarets officiels ou clandestins ? une Société d'hommes résolus se forme : « *La Law and order Society* » avec une police privée qui va dénoncer toutes les infractions à la loi. Et l'on peut voir, lors de la session annuelle de la Cour des licences, le Président de la Société tenir le siège du Ministère public, requérir l'aplication des peines, et la confiance des juges en ce

(1) Dupré Latour, *op. cit.*

Président est telle, qu'en cas de conflit avec la police officielle ,ils ajoutent foi à son témoignage.

On pourrait, chez nous, confier le même rôle aux Sociétés de tempérance qui ont, en maintes circonstances, donné des preuves de leur inlassable activité, et autoriser leurs membres à dénoncer sous la foi du serment toutes les infractions commises par les débitants : on aurait ainsi une arme sérieuse contre ces derniers, et leur prestige et leur influence ne tarderaient pas à décliner, le jour où les moindres manquements à leurs obligations seraient impitoyablement punis.

CONCLUSION

Nous voici au terme de cette étude sur la législation des débits de boissons. Quelles conclusions devons-nous en dégager ?

Un point hors de doute, sur lequel tout le monde est d'accord, est la nécessité de modifier sans retard la loi du 17 juillet 1880, et de mettre obstacle à la facilité extrême qu'elle laisse de se livrer au plus dangereux des vices, par une limitation raisonnée du nombre des débits, et par une réglementation sévère et minutieuse du commerce de la vente des boissons à consommer sur place.

L'insuffisance de la législation actuelle en ce qui concerne les mesures de sûreté et d'hygiène publiques, justifie également une réforme urgente et des mesures restrictives en vue de poursuivre la moralisation du cabaret : essayer d'éliminer de la profession de débitant les gens dont l'honorabilité est douteuse, soumettre les locaux de vente à des conditions de salubrité suffisante, en faciliter la surveillance par la police, et en proscrire la débauche sous toutes ses formes, réprimer enfin avec la dernière sévérité les

manœuvres coupables ou abusives des débitants, tel doit être le programme du législateur soucieux des intérêts moraux et physiques de notre pays.

Nous ne nous dissimulons pas combien cette réforme sera difficile à réaliser complètement. Parmi les mesures que nous avons proposées, il en est un grand nombre qui, par les lésions plus ou moins directes dont elles menacent les intérêts particuliers, se heurteront à de vives résistances. On en appellera avec acharnement, et l'on en a déjà appelé, à tous les principes les plus sacrés, à l'inviolabilité du domicile, à la liberté individuelle et à la propriété, et les influences de toutes sortes dont disposent les cabaretiers se donneront alors libre cours!

Doit-on pour cela désespérer d'atteindre le but? Loin de nous, cette idée ! Nous croyons à l'effet de la persévérance et pensons qu'une action lente, mais continue et sûre, et consciente de la justesse de sa cause, finit par triompher de tout obstacle. Le branle est d'ailleurs donné et le pays commence à s'émouvoir. La lutte contre les débits est entrée ces deux dernières années, dans une phase nouvelle : le gouvernement lui-même a paru décidé à entrer en guerre ouverte contre les cabarets et son projet sur la limitation de ces établissements va bientôt, nous l'espérons, être discuté au Parlement : pour si incomplet qu'il nous paraisse, nous sommes convaincus que son adoption ne pourrait qu'avoir d'heureuses conséquences, car ce serait un premier pas vers la réalisation du plan

de réformes indispensables selon nous, pour venir à bout de l'action si pernicieuse du cabaret.

Est-ce à dire que la mise en vigueur d'une pareille réglementation suffira à résoudre le problème antialcoolique ? Certes non. L'alcoolisme ne dépend pas d'une cause unique ; des facteurs nombreux concourent à son développement, et il faut, pour arriver à le combattre victorieusement, faire agir concurremment des moyens divers.

Sans les énumérer, nous estimons que l'éducation hygiénique et morale du peuple est un de ceux qui doivent toujours nécessairement précéder et seconder l'action législative. Les meilleures réformes ne valent en effet que par les peuples qui les appliquent, l'exemple des lois étrangères est là pour nous le montrer, et seules les masses, conscientes du but et de l'effet de ces réformes et désireuses de les appliquer, en retirent un résultat appréciable.

Or, dans cette œuvre d'éducation, le rôle et l'influence des Sociétés de Tempérance sont incontestables ; à elles revient l'importante mission de répandre partout le bienfaisant enseignement. Ajoutons d'ailleurs qu'en France, elles ne sont point restées inactives, et que grâce à leur propagande infatigable, l'idée antialcoolique a pris chez nous, ces dernières années, un si grand essor, que le parti socialiste ouvrier lui même s'y est rallié et qu'un de ses chefs autorisés, M. Millerand, déclarait dans un discours prononcé il y a quelques années à Lille, que « le devoir

comme l'intérêt de son parti, était de tout faire pour arracher à l'abrutissement alcoolique les masses laborieuses ».

C'est là, une force qui, sur le terrain particulier où nous nous sommes placés, peut rendre de grands services et produire d'excellents résultats. Nous devons donc prendre courage, et caresser l'espoir, qu'après avoir longtemps descendu la pente fatale de l'alcoolisme nous allons enfin la remonter. Mais pour y parvenir, point de faiblesses et de défaillances ; ne regardons que le noble but social que nous nous sommes tracé, et que chacun de nous ait toujours présentes à l'esprit ces paroles de M. J. Reinach :

« Nous sommes prêts à faire tout notre devoir ; nous ne connaissons que la France, qui, pour rester la plus haute puissance qui soit au monde, ne doit pas devenir le peuple le plus alcoolisé de la terre. »

Vu : *Le Président de la Thèse*,
J. CHARMONT.

Montpellier, le 9 juin 1909.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*
VIGIÉ.

Montpellier, le 9 juin 1909.

Vu et permis d'imprimer :
Pr Le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université délégué,
S. DAUTHEVILLE.

L'ALCOOLISME ET LES DÉBITS DE BOISSONS (1)

ANNÉES	QUANTITÉS D'ALCOOL FABRIQUÉES (hectolitres)	QUANTITÉS D'ALCOOL IMPOSÉES (hectolitres)	QUOTITÉ moyenne par habitant (litres)	NOMBRE DES DÉBITS DE BOISSONS
1830	»	»	1.12	281.847
1835	»	»	1.10	283.023
1840	»	»	1.40	»
1845	»	»	1.60	350.424
1850	940.000	585.200	1.46	»
1851	1.036.000	622.805	1.74	»
1852	697.000	648.610	1.81	»
1853	726.000	644.352	1.80	»
1854	914.000	601.699	1.68	»
1855	702.000	714.813	2.00	291.244
1856	704.000	768.394	2.13	»
1857	853.000	825.589	2.29	»
1858	958.000	842.691	2.34	»
1859	1.032.000	823.029	2.28	»
1860	873.000	851.825	2.27	»
1861	1.031.000	832.926	2.23	»
1862	1.018.000	857.592	2.29	»
1863	1.227.000	870.264	2.33	»
1864	1.353.000	870.223	2.33	»
1865	1.541.000	873.007	2.34	351.048
1866	1.391.000	964.223	2.53	»
1867	1.088.000	939.465	2.47	»
1868	1.292.000	971.317	2.55	»
1869	1.411.000	1.008.750	2.63	364.875
1870	1.237.000	882.790	2.32	»
1871	1.601.000	1.013.216	2.81	»
1872	1.891.000	755.464	2.09	»
1873	1.424.000	934.450	2.59	348.599
1874	1.532.000	970.599	2.69	342.980
1875	1.849.000	1.019.052	2.82	342.622

(1) (Tableau statistique par M. J. Reinach. (*L'Etoile bleue*, juin 1907.)

ANNÉES	QUANTITÉS D'ALCOOL FABRIQUÉES (hectolitres)	QUANTITÉS D'ALCOOL IMPOSÉES (hectolitres)	QUOTITÉ moyenne par habitant (litres)	NOMBRE DES DÉBITS DE BOISSONS
1876	1.709.000	1.000.182	2.71	346.598
1877	1.309.000	1.029.683	2.79	343.139
1878	1.417.000	1.100.512	2.98	350.697
1879	1.488.000	1.161.649	3.22	354.852
1880	1.581.000	1.313.829	3.64	356.863
1881	1.822.000	1.444.055	3.91	367.823
1882	1.767.000	1.420.344	3.85	362.587
1883	2.011.000	1.484.020	3.96	385.183
1884	1.935.000	1.488.687	3.98	390.908
1885	1.864.000	1.444.342	3.86	395.703
1886	2.052.000	1.419.901	3.53	397.288
1887	2.005.000	1.467.630	3.84	404.832
1888	2.162.000	1.468.446	3.87	408.751
1889	2.246.000	1.516.927	4.00	410.069
1890	2.214.000	1.662.801	4.35	413.141
1891	2.208.000	1.669.184	4.37	409.502
1892	2.263.000	1.735.367	4.56	417.868
1893	2.476.000	1.642.366	4.32	421.233
1894	2.329.000	1.539.395	4.04	423.036
1895	2.166.000	1.549.045	4.07	424.575
1896	2.022.000	1.590.892	4.19	424.486
1897	2.208.000	1.653.968	4.28	425.507
1898	2.412.000	1.799.665	4.70	431.990
1899	2.600.000	1.754.868	4.59	435.628
1900	2.656.000	1.782.891	4.66	435.379
1901	2.438.000	1.346.635	3.52	467.419
1902	1.887.000	1.258.949	3.26	464.556
1903	2.047.000	1.368.904	3.54	461.967
1904	2.257.000	1.514.309	3.89	468.434
1905	2.609.000	1.381.761	3.55	473.593
1906	2.709.831	1.378.194	3.56	477.233
1907	»	1.289.408	3.31	»

BIBLIOGRAPHIE

1° Ouvrages généraux ou spéciaux

Becquet. — Répertoire de droit administratif.

Bertillon (Dr). — L'alcoolisme et les moyens de le combattre, jugés par l'expérience. Paris, 1904.

Boudon et Bonnet. — Le nouveau régime des boissons, 1908.

Blanche. — Dictionnaire général d'administration, 1904.

Bloch. — Dictionnaire de l'administration française.

Dalloz. — Code des lois politiques et administratives.

— Recueil.

Fiaux. — La police des mœurs devant la Commission du régime des mœurs, 1907.

Fochier (Em.). — L'alcoolisme devant la loi pénale, 1900.

Fuzier-Hermann. — Répertoire du droit français.

Korn. — L'alcoolisme en France et le rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre le cabaret, 1900.

Lefort (I.). — Intempérance et misère, 1875.

Le Poittevin. — Dictionnaire des Parquets et de la police judiciaire, 1894.

Loiseau. — Alcoolisme et réforme sociale.

Lotte (G.). — De la réglementation des débits de boissons, 1908.

Michel. — Histoire des cabarets, auberges et hôtelleries.

Pandectes françaises.

Roué. — Code des débitants de boissons, 1906.

Sirey. — Recueil.

Trescazes. — Dictionnaire des contributions indirectes.

2° Journaux et revues

L'Abstinence. — Organe des ligues antialcooliques suisses, Lausanne. Renseignements et articles divers puisés dans les nos des années 1907, 1908, 1909. Comptes rendus de M. le Dr Hercod.

L'alcool.

Les Annales antialcooliques :

Don (A.). — La nouvelle loi antialcoolique hollandaise et la limitation du nombre des débits, mars 1905.

Legrain (Dr). — En Suède. Impressions de voyage, 1904-05.

— Paris buveur, 1905.

— Le réveil du débitant, 1906.

Thorp (F.). — Correspondance d'Angleterre, 1904.

Bulletin officiel du Ministre de l'Intérieur :

Circulaire du 6 décembre 1906 (cafés-concerts).

— Du 16 mars 1907 (sur l'application du 23 janvier 1873 et du 17 juillet 1880).

Bulletin de la Société générale des prisons :

Vidal (G.). — L'alcoolisme et la loi pénale, 1897.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

L'Etoile bleue :

Reinach (J.). — L'alcoolisme et les débits de boissons, juin 1907.

— La limitation des débits de boissons, janvier 1907.

— L'alcool à la Chambre, décembre 1908.

Gastambide. — La consommation des alcools en 1906 et 1907, février 1909. Renseignements divers.

L'Economiste français :

Kuhne (Em.). — La lutte contre l'alcool en Suisse, décembre 1906.

La Gazette des Tribunaux.

Journal des Contributions indirectes :

Say (J.). — Rapport présenté en 1888 au Ministre des Finances, au nom de la Commission extra-parlementaire d'enquête sur l'alcool. Année 1888.

Denomaison. — L'alcoolisme et la réglementation des débits de boissons, 1897.

— La réglementation des débits de boissons en Algérie, 1901.

Journal officiel :

Débats parlementaires. Propositions et délibérations. Années 1873 à 1909.

Claude. — Rapport présenté à la Commission sénatoriale d'enquête sur la consommation de l'alcool en France. (Documents parlementaires Sénat. Année 1887. Annexe 42.)

Lannelongue (Dr). — Discours prononcé à la Chambre des Députés, le 6 juin 1895, sur la réforme de l'impôt des boissons et l'alcoolisme. (*Officiel.* Débats. Chambre, 7 juin.)

Guillemet. — Rapport fait au nom de la Commission de l'alcool, tendant à établir en France le monopole de la rectification de l'alcool. (Année 1899. Documents parlem. Députés, nº 1163.)

Journal des Maires. — Années 1905 à 1908.

Journaux quotidiens.

Moniteur judiciaire de Lyon. — Août 1907.

Le Musée Social :

Hammer Arne. — La lutte antialcoolique en Norvège, 1905.

Dupré de la Tour. — La lutte antialcoolique aux Etats-Unis, 1903.

XX... — Le public House Trust en Angleterre, 1908.

La Normandie médicale :

Brunon (Dr). — L'alcoolisme en Normandie, 1896.

La Revue bleue :

Viallat (A.).—La croisade contre l'alcool aux Etats-Unis, 1908.

La Revue des Deux Mondes :

Talmeyr. — Mœurs électorales; le marchand de vin, août 1898.

Revue d'Economie politique :

Gide. — De la suppression ou de la réglementation des débits de boissons, 1904.

Revue hebdomadaire :

Hermann (J.). — L'alcoolisme en Normandie, 1896.

Revue municipale. — Années 1905 à 1909.

Revue politique et parlementaire.

Berner. — Le régime de l'alcool en Norvège, 1896. (Novembre.)

Bertillon. — Le monopole de l'alcool en Russie, 1899. (Août.)

Bourcart. — Le péril de l'alcoolisme et les remèdes, 1897.

Droz. — Le monopole de l'alcool en Suisse, 1896. (Novembre.)

Koren (J.). — L'alcoolisme aux Etats-Unis, 1898. (Juin.)

Macalester-Loup.— Le régime de l'alcool aux Pays-Bas, 1896. (Décembre.)

Mac-Kenna. — Le régime de l'alcool en Angleterre, 1896. (Décembre.)

La Tempérance :

Séance du Conseil de la Ligue Nationale contre l'alcoolisme. (21 février 1899.)

Bergeron (Dr). — Alcoolisme et Criminalité, 1896.

De Casabianca. — Législation du Royaume-Uni sur la réglementation des débits de boissons, 1900.

Legrain (Dr). — L'alcoolisme et l'antialcoolisme en Scandinavie, 1904.

Marambat. — L'alcoolisme et la Criminalité, 1896.

Documents parlementaires du Sénat de Belgique. — Session, 1898-99, nº 3.

Le Jeune (Jules). — Développement d'une proposition de loi pour la police de la vente et du débit des boissons alcooliques distillées.

Publications diverses

Anonyme. — La réforme de l'impôt des boissons en Russie, et le monopole de la vente de l'alcool d'après les documents officiels. (Bulletin publié lors du VII[e] Congrès international contre l'abus des boissons fortes. Paris, 1899.)

— Le guide de l'antialcoolique en Suisse, 1908.

— Annuaire du secrétariat antialcoolique Suisse, 1909.

— La prohibition de l'absinthe en Suisse, 1908.

— Réponse au message du Conseil fédéral, 1908.

Cauderlier. — L'alcoolisme en Belgique.

Cheysson et Riémain. — Compte rendu général du premier Congrès national contre l'alcoolisme. Paris, 1904.

Deslandres. — La question de l'alcoolisme devant les catholiques sociaux, 1907.

Hayem Henri. — Etude sur le régime des licences pour débits de boissons en Angleterre, 1906.

David-Lewin. — Das Brauntwein Monopol in Russland, 1908.

Van der Meulen. — Rapport sur les résultats produits par la législation néerlandaise, contre l'abus des boissons fortes. (VII[e] Congrès international contre l'alcoolisme.)

Oscar Petersson. — Svenska rusdrycklagstiftungen och Göteborgs systemets. Stockholm, 1908.

Pignolet. — Les restaurants de tempérance, 1904.

Rostand. — L'Etatisme en fait d'alcoolisme.

Van der Velden. — L'alcoolisme et les conditions du travail chez l'ouvrier. Paris, 1900.

Vaucleroy (D[r] de). — Compte rendu du premier Congrès national belge contre l'alcoolisme. Bruxelles, 1905.

Wallis (Curt, P[r]). — Bericht uber den XI[e] Internationalen

Kongress gegen den alkoholismus abgehalten in Stockholm. Vom, 28 juli, 3 august 1907. Stockholm, 1908.

Wieselgren (Siegfried). — La lutte contre l'alcoolisme en Suède et les résultats du système de Gotembourg Stockholm, 1898.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction Historique 5

PREMIÈRE PARTIE

Régime actuel des débits de boissons 23

CHAPITRE PREMIER. — Ouverture des débits de boissons 25

§ I. Conditions de forme 25

§ II. Conditions de fond 28

CHAPITRE II. — De l'emplacement des débits de boissons 34

CHAPITRE III. — Réglementation relative au fonctionnement des débits de boissons 46

CHAPITRE IV.— Sanctions des diverses obligations imposées aux débitants 52

CHAPITRE V. — Mesures d'ordre fiscal 59

CHAPITRE VI. — Etablissements soumis à une réglementation particulière 69

CHAPITRE VII. — De l'emploi des femmes dans les débits de boissons et de la fréquentation de ces établissements par les femmes de mauvaises mœurs 77

CHAPITRE VIII.— Critique de la législation actuelle sur les débits de boissons 83

CHAPITRE IX. — Les projets de réforme 100

Pages

CHAPITRE X. — De la réglementation des débits de boissons en Algérie ... 109

APPENDICE. — Des débitants de nationalité étrangère ... 115

SECONDE PARTIE

Des législations étrangères ... 117

CHAPITRE PREMIER. — Législation scandinave ... 119

CHAPITRE II. — Législation anglaise ... 135

CHAPITRE III. — Législation hollandaise ... 143

CHAPITRE IV. — Le monopole de l'alcool en Russie. 148

CHAPITRE V. — Législation suisse ... 160

CHAPITRE VI. — Législation des Etats-Unis ...

TROISIÈME PARTIE

Des réformes à apporter à la législation des débits de boissons ... 184

CHAPITRE PREMIER. — Nécessité de la lutte contre le cabaret ... 184

CHAPITRE II. — De la réglementation du nombre des débits de boissons. — Mesures propres à réduire ce nombre ... 199

CHAPITRE III. — Des restrictions à l'ouverture des débits de boissons ... 219

CHAPITRE IV. — Réglementation relative au fonctionnement des débits de boissons ... 235

I. Prohibitions ... 236

II. De la responsabilité des débitants à raison des abus qui se commettent dans leurs établissements ... 245

CONCLUSION ... 254

L'ALCOOLISME ET LES DÉBITS DE BOISSONS (Tableau statistique de 1830 à 1907 ... 258

BIBLIOGRAPHIE ... 260

ERRATUM

Page 235, note. — *Au lieu de* : Ditte, *lire* : Korn.
Page 247, ligne 25. — *Au lieu de* : ils ne peuvent, *lire* : ils peuvent.
Page 248, ligne 6. — *Au lieu de* : filandaise, *lire* : finlandaise.
Page 249, ligne 7. — *Au lieu de* : Dutario, *lire* : Ontario.
Page 250, ligne 6. — *Au lieu de* : propsition, *lire* : proposition.

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI